

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN**

**KEPALA DAERAH MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004**

**TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**A. Sistem Pemerintahan Daerah menurut UU NO. 32 Tahun 2004.**

Di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, ada sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas tertentu. Asas dimaksud menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena bersifat asas, maka dasar dasar ini boleh dinyatakan tetap berlaku dan menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dimaksud. Mulai dahulu, ketika Indonesia menyelenggarakan pemerintahan daerah sampai sekarang, asas ini masih dijadikan sebagai dasarnya.<sup>6</sup> Secara garis besarnya, asas-asas dimaksud adalah sebagaimana uraian di bawah ini.

Asas dekonsentrasi dilaksanakan oleh karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan pelbagai urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh perangkat pemerintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah berdasar asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun biayanya. Unsur pelaksanaannya adalah terutama instansi-instansi vertikal, yang dikordinasikan oleh Kepala Daerah dalam

---

<sup>6</sup>Sumartono. 2004. *Asas Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Surabaya: Amalia. Hal. 23.

kedudukannya sebagai perangkat pemerintah Pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaannya ditentukan oleh pemerintah pusat.

Adapun asas desentralisasi, semuanya urusan pemerintahan dan pembangunan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun segi-segi pembiayaan. Begitu juga perangkat pelaksanaannya adalah perangkat dari daerah itu sendiri, yakni dinas-dinas daerah.

Berkenaan dengan tugas pembantuan (*medebewind*) bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Ada beberapa urusan pemerintahan yang masih tetap menjadi urusan pemerintah pusat, tapi pemerintah pusat merasa berat sekali untuk menyelenggarakannya atas dasar dekonsentrasi mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah pusat di daerah. Dilihat dari segi efisiensi, daya guna dan hasilguna juga dapat dipertanggung jawabkan, karena memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Jadi dengan tugas pembantuan berarti pemerintah menugaskan kepada pemerintah daerah otonom untuk ikut serta melaksanakan kewenangan pemerintah pusat dengan pembatasan pertanggungjawaban, pembiayaan dan pelaksanaan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Dienal Hosen Hadikusumah 1983 *Persebaran Pemerintahan Daerah*. Bandung:

Dalam hal kepala daerah, berdasarkan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Kepala Daerah mempunyai kewenangan yaitu :

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

Selain mempunyai kewajiban di atas Kepala Daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat.

## B. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Menurut Undang Undang No. 32 Tahun 2004

Definisi pertanggungjawaban menurut Prajudi Atmosudirjo menyebutkan setiap manager mempunyai tiga macam tanggungjawab, yaitu :

1. Tanggungjawab kepada atasan yang memberikan tugas serta perintah kepadanya, dan yang melimpahkan kewenangan kepadanya (*delegation of authority*).
2. Tanggungjawab kepada hukum atau pengadilan, tanggungjawab ini disebut *liability*. Manager yang memperoleh pelimpahan wewenang dari atasannya tidak boleh melakukan pelanggaran hukum di dalam penggunaan dari pada kekuasaan tersebut, apabila dia melakukan pelanggaran hukum, maka dia langsung berhubungan dengan pengadilan dan bukan kepada atasannya.
3. Tanggungjawan organisasi, tanggungjawab ini disebut *accountability*, dalam hal ini pemakaian hak-hak dan wewenang si manager harus mencatatnya didalam buku harian yang harus diperiksa secara berkala oleh atasannya.<sup>8</sup>

Adapun pengertian tanggung jawab yang diambil dari kamus hukum, berasal dari kata *vertegenwoordiging*, perwakilan, dimana seseorang bertindak untuk dan atas nama seseorang atau beberapa orang dan si wakil itu haruslah memberikan pertanggungjawaban kepada orang yang diwakilinya.<sup>9</sup>

Mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berhubungan dengan pertanggungjawaban, duatur dalam Peraturan Pemerintah

---

<sup>8</sup>Prajudi Atmosudirdjo. 1978. *Pokok Pokok Hukum Tata Pemerintahan*. Bandung: Alumni. Hal. 23.

<sup>9</sup>Pockema Andrea. 1983. *Kamus Istilah Hukum*. Bandung: Bina Cipta. Hal. 623.

Nomor 108 Tahun 2000. Titik berat PP ini lebih difokuskan kepada saran untuk menilai prestasi Kepala daerah atau seringkali pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang dioperasikan dalam kurun waktu tertentu antara 1-5 tahun berdasarkan amanat yang diberikan asyarakat (DPRD) kepadanya.

Pertanggungjawaban Kepala daerah kepada DPRD meliputi pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, akhir masa jabatan dan hal tertentu. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pertanggungjawaban akhir masa jabatan merupakan pertanggungjawaban selama masa jabatan kepala daerah sedangkan pertanggungjawaban hal tertentu merupakan pertanggungjawaban atas dugaan tindak pidana.

Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD berikut penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Rencana Strategis (Renstra) yang telah dibuat sebelumnya. Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran kepala daerah terdiri dari laporan perhitungan APBD, nota perhitungan, laporan aliran kas dan neraca daerah.

Mengenai pertanggungjawaban kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pembantuan yaitu dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini kepala daerah kepada pemerintah yang menugaskannya, yaitu pertanggungjawaban atas pengelolaan tugas pembantuan dari pemerintah dilakukan oleh kepala daerah kepada pemerintah selaku pemberi tugas pembantuan.

Jadi akuntabilitas merupakan konsep yang luas dengan menyaratkan agar pemerintah memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai dengan peruntukannya. Selain itu pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan kepada rakyat dengan penggalan/pemungutan sumber dana publik dan tujuan penggunaannya.

Kepala Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah memiliki tanggungjawab baik secara politis maupun dalam aspek hukum, akibat dari pertanggungjawaban itu dalam teori hukum dikenal dua macam pengertian tanggungjawab, yang pertama ialah tanggungjawab dalam arti sempit, yaitu tanggungjawab tanpa sanksi. Kedua ialah tanggungjawab dalam arti luas, yaitu tanggungjawab dengan sanksi.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Kepala Daerah dalam menyampaikan pertanggungjawaban, mengalami pergeseran sistem atau model pertanggungjawaban. Dalam hal ini, ada tiga kewajiban seputar pertanggungjawaban dimaksud. Pertama, memberikan laporan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah. Kedua, kepada DPRD memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban dan ketiga kepada masyarakat memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dua lembaga terpenting dalam mekanisme pemerintahan di Daerah, dan khususnya di Daerah Provinsi, adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah di samping berkedudukan sebagai aparat dekonsentrasi juga berkedudukan sebagai aparat dekonsentrasi, maka ia disebut sebagai Gubernur. Sedangkan dalam kedudukannya sebagai aparat otonomi ia

disebut sebagai Kepala Daerah. Tugas pokok dari Kepala Daerah adalah menetapkan landasan kebijaksanaan umum, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>10</sup>.

Dalam kaitannya dengan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD ini, maka DPRD provinsi mempunyai tiga fungsi yang amat penting. Hal demikian juga menyangkut eksistensi dari DPRD itu sendiri, didalam mekanisme pemerintahan di daerah. Fungsi yang pertama adalah fungsi perundang-undangan, dan yang ketiga adalah fungsi kontrol atau fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut juga dikemukakan secara umum dalam Undang-Undang tentang Susunan dan Keududukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Ketentuan dalam Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 tentang DPRD memberikan penegasan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sementara dalam implementasinya, DPRD dibebani tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan dalam pasal 42 tentang Tugas dan Wewenang, yaitu sebagai berikut:

(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan

---

<sup>10</sup>Soewarno Handyaningrat dan R. Hindratmo. 1988. *Landasan dan Teknik Kerja*

pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;

d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;

e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;

f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;

h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;

j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;

k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

(2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.



undangan adalah kedudukan Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD mempersiapkan, membahas dan menetapkan Peraturan Daerah. Ini adalah sebagai konsekuensi dari kedudukan DPRD sebagai unsur Pemerintah Daerah, di samping Kepala Daerah, sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan UU. No. 32 Tahun 2004.

Adapun maksud fungsi anggaran (*budgetair*) adalah kewenangan dari DPRD untuk bersama-sama dengan Kepala Daerah merancang, membahas, dan selanjutnya menetapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi APBD, melalui Peraturan Daerah. Inipun sebenarnya juga menjadi konsekuensi dari ketentuan yang dimaksudkan oleh ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dengan perubahannya terakhir UU No. 12 Tahun 2008.

Sedangkan yang dimaksudkan dengan fungsi pengawasan, adalah sebagaimana dimanifestasikan dalam bentuk diberikannya keterangan pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Kepala Daerah didalam sidang paripurna DPRD dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Penentuan ini dapat datang dari Kepala Daerah atau atas permintaan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau untuk jangka tertentu minimal selama 1 tahun

Dengan waktu satu tahun itu, maka dapatlah diambil satu kesimpulan, bahwa pemantauan yang harus dilaksanakan oleh DPRD adalah bersifat terus menerus. Sebabnya dalam jangka minimal satu tahun sekali, Kepala Daerah harus memberikan keterangan pertanggungjawaban di hadapan sidang paripurna DPRD tersebut. Tentulah dalam keterangan pertanggungjawaban demikian ini DPRD telah siap nula memberikan masukan-masukan. atau

mungkin pula semacam sanggahan-sanggahan, yang dapat dijadikan sebagai bahan dalam penyempurnaan pelaksanaan Pemerintahan di Daerah.

Dalam hal keterangan pertanggungjawaban yang diberikan oleh Kepala Daerah di hadapan sidang paripurna Dewan, pada seginya yang lain juga dimaksudkan sebagai manifestasi dari mekanisme pemerintahan yang demokratis. Hal demikian ini mengandung dua pengertian. Pengertian yang pertama, bahwa kebijaksanaan dalam pelaksanaan pemerintahan itu ditetapkan oleh rakyat, yang tentunya melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam DPRD tersebut, yang tentunya telah disaring sedemikian rupa, sehingga telah memenuhi persyaratan tertentu sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang.<sup>11</sup>

Pada pengertian yang kedua, bahwa dalam keterangan pertanggungjawaban kepada rakyat tersebut diartikan sebagai pembeberan aktivitas pemerintahan kepada rakyat melalui wakil-wakilnya, beserta dengan masalah-masalah penting lainnya yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang memang perlu untuk disampaikan. Oleh sebab itu, idealnya apabila memang mandat yang diberikan oleh rakyat melalui wakil-wakilnya itu tidak sesuai dengan kehendak rakyat tentunya dapat diambil tindakan-tindakan tertentu.

Pada sisi lain, DPRD tidak dapat memberhentikan Kepala Daerah, meskipun ada kemungkinan penilaian terhadap kebijaksanaan yang diambil oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai unsur eksekutif. Tindakan

---

<sup>11</sup>Josef Riwo Kaho, 1985. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta:, Rajawali Hal. 70

penilaian ini, secara umum dapat dilaksanakan, dengan mengingat fungsi dari DPRD sebagai wakil rakyat tadi. Sebab bagaimanapun, rakyat dalam suatu daerah harus ikut berpartisipasi dalam pembangunan yang sedang dilaksanakan, tanpa partisipasi rakyat, pembangunan itu tentunya tidak dapat berjalan dengan semestinya.

Oleh sebab itu partisipasi masyarakat juga amat penting. Letak pentingnya partisipasi itu bukan sekedar rakyat diharuskan berperan didalam pembangunan tersebut. Akan tetapi meskipun dalam bentuknya yang sederhana, kepadanya juga diberikan hak untuk mengadakan penilaian dan akibatnya untuk memberikan sanksi tertentu apabila partisipasi yang disalurkan itu tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Pada masa lalu, dari penelitian yang dilakukan dilakukan oleh Hasanuddin<sup>12</sup>. Terungkap bahwa pada prinsipnya DPRD (dalam hal ini adalah DPRD Tk. I Kalimantan Selatan), cukup dominan dalam mengantisipasi persoalan-persoalan yang berhubungan dengan perkembangan di daerah, khususnya dalam bidang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Ini menunjukkan kemajuan berarti, apabila dibandingkan dengan persepsi selama ini, bahwa sebenarnya peran DPRD itu masih amat kurang, bahkan masih amat lemah jika dipandang secara ekstrem. Akan tapi kenyataan ini tidaklah disebabkan oleh tingkat integritas dari para wakil rakyat tersebut, akan tetapi lebih mendasar dari hal itu, adalah disebabkan oleh kenyataan bahwa sistem

---

<sup>12</sup>Hasanuddin, Hubungan antara KDH dan DPRD Tk I. Kalsel. *Laporan Penelitian* diseminarkan FH. Unlam 1990

dari mekanisme pemerintahan di daerah memang menunjukkan perkembangan yang demikian.

Dapat dicontohkan, misalnya dalam UU No. 22 Tahun 1948, sebagai UU pertama yang diberlakukan secara nasional, yang menganut **faham kolegiel** didalam pelaksanaan pemerintahannya. Kepala Daerah dalam hal ini hanyalah menjalankan kekuasaan sebagaimana digariskan oleh Undang-Undang. Sedangkan disampingnya ada DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah, yang mempunyai ketuanya sendiri-sendiri. DPRD seluruhnya tidak diketahui oleh Kepala Daerah.<sup>13</sup> Ini ingin memberikan kesan demokratis, namun kenyataannya justru hal demikian ini mempersulit jalannya pemerintahan, sebab sebagaimana terjadi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah masa itu, kebijaksanaan diambil tidak hanya oleh seorang tunggal, akan tetapi atas dasar musyawarah yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan.

Kenyataan ini meletakkan posisi DPRD cukup kuat, akan tetapi berlainan dengan Kepala Daerah. Kepala Daerah tidak begitu banyak perannya, namun ada satu kekuasaannya yang penting, ialah kewenangannya untuk menengguhkan putusan-putusan daerah yang bersangkutan, apabila dipandang perlu adalah dengan seketika.<sup>14</sup>

Kuatnya posisi DPRD ini juga disebabkan karena kedudukannya sebagai representasi rakyat di Daerah. Hal hal yang berkenaan dengan perkembangan Daerah sudah seharusnya menjadi dasar kebijakan yang diakomodasikan oleh

---

<sup>13</sup>The Liang Gie, 1965. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah* Jilid II, Jakarta: Gunung Agung. Hal 117

<sup>14</sup>*Ibid.* Hal 118

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Demikian pula DPRD sudah seharusnya memahami selukbeluk Daerahnya, dalam rangka memajukan Daerah di masa yang akan datang. DPRD yang anggotanya adalah wakil rakyat dari Daerah setempat harus dan sudah mengetahui segala sesuatu yang ada di Daerahnya.<sup>15</sup>

Posisi DPRD begitu penting dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan di Daerah di samping Kepala Daerah. Keduanya adalah unsur Pemerintah Daerah yang melaksanakan tugas dan wewenang di Daerah masing-masing. Baik DPRD maupun Kepala Daerah, khususnya Gubernur dilengkapi dengan tugas, wewenang dan kewajiban yang harus dilaksanakan sesuai dengan kedudukan masing-masing.

---

<sup>15</sup> Samsul Wahidin. 2003. *DPRD dan Fungsi Pengawasan Daerah*. Banjarmasin: Pusat