

# HAKIKAT PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

H. Muhammad Syarif Nuh

Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar  
Jalan Urip Sumoharjo Km. 5, 90232  
email : nurjannah.hanafizh@yahoo.com

## Abstract

*Good governance can only be realized in state law. One of the principle of good governance is the principle of accountability which requires all local governments accountable for their actions in governance. Accountability of local government consisting of political accountability, law and economics. Political accountability, there are two kinds of common liability in the form of regional governance that must be done once a year to the central government as the basic building material evaluation and subsequent local government and governance accountability reports to Parliament and the Government in form the public governance as a judgment to accept or reject the report of accountability that could result in dismissal of the Local Government and the tremendous responsibility that is required by Parliament in the form requesting the information reported in the local government accountability office that could result in local governments can not be nominated for the next period. Legal liability is a liability for the actions of local governments that harm the public or other parties. Divided into two legal liability personal liability, which focuses on the functional or behavioral approach may result in a severe misuse of authority in the form of maladministration and liability positions that focus on the approach to the legality (validity) regarding the use of authority, procedure and substance. Differences in personal responsibility and liability positions at the consequences of criminal, civil, and administration. Criminal liability only relates to personal responsibility, civil liability relating to both personal responsibility and accountability responsibilities and administrative positions relating to the responsibilities of office. While the economic responsibility held in conjunction with political accountability.*

**Keywords:** Government, Governance, Accountability

## Abstrak

*Pemerintahan yang baik hanya dapat diwujudkan dalam Negara Hukum. Salah satu asas pemerintahan yang baik adalah asas akuntabilitas yang mengharuskan Pemerintah Daerah mempertanggungjawabkan seluruh tindakannya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah terdiri atas pertanggungjawaban politik, hukum dan ekonomi. Pertanggungjawaban politik, ada dua macam yaitu pertanggungjawaban biasa dalam bentuk laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang wajib dilakukan satu kali dalam setahun kepada Pemerintah Pusat sebagai dasar evaluasi dan bahan pembinaan Pemerintah Daerah selanjutnya dan laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan kepada DPRD dan menginformasikan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat sebagai bahan penilaian untuk menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban tersebut yang dapat berakibat pemberhentian Pemerintah Daerah dan pertanggungjawaban luar biasa yang diwajibkan oleh DPRD dalam bentuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam masa jabatannya yang dapat berakibat Pemerintah Daerah tidak dapat dicalonkan untuk periode berikutnya. Pertanggungjawaban hukum adalah pertanggungjawaban atas tindakan Pemerintah Daerah yang merugikan masyarakat atau pihak lain. Pertanggungjawaban hukum terbagi dua yakni pertanggungjawaban pribadi, yang berfokus pada pendekatan fungsional atau perilaku yang dapat mengakibatkan terjadinya tindakan penyalahgunaan wewenang dalam bentuk maladministrasi dan pertanggungjawaban jabatan yang berfokus pada pendekatan legalitas (keabsahan) mengenai penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Perbedaan pertanggungjawaban pribadi dan pertanggungjawaban jabatan membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban pidana, perdata dan administrasi. Pertanggungjawaban pidana hanya berkaitan dengan tanggung jawab pribadi,*

*pertanggungjawaban perdata berkaitan dengan baik tanggung jawab pribadi maupun tanggung jawab jabatan dan pertanggungjawaban administrasi berkaitan dengan tanggung jawab jabatan. Sedangkan pertanggungjawaban ekonomi dilaksanakan bersamaan dengan pertanggungjawaban politik.*

**Kata kunci:** Pemerintah, Pemerintahan, Pertanggungjawaban, dan Daerah.

## Pendahuluan

Pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat diwujudkan dalam sistem pemerintahan yang merefleksikan tatanan hukum yang responsif sesuai dengan kehendak masyarakat. Asumsi tersebut merujuk pada konsep Plato yang dikenal dengan “nomoi” yang menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan hukum yang baik.<sup>1</sup> Asumsi ini menunjukkan bahwa *good governance* hanya dapat diwujudkan dalam negara hukum.

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

Beralihnya penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi di Indonesia berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan entry point bagi Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Artinya bahwa Pemerintah Daerah selain menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri juga menyelenggarakan urusan Pemerintahan Pusat yang ditugaskan kepadanya.

Secara normatif, munculnya iklim yang lebih

demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dikemukakan di atas, maka kinerja dan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah seharusnya semakin lebih baik dan optimal serta masyarakat akan memainkan peran dan fungsinya sebagai mitra yang menuntut nilai atas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah, namun dalam kenyataannya menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah belum optimal dalam melaksanakan fungsi dan pertanggungjawabannya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan juga dalam memberikan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat. Sebagai contoh, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta hampir 70% masyarakatnya kecewa atas pelayanan yang diterimanya dan Pemerintah Daerah Sulawesi Selatan mencapai angka 25,4%,<sup>2</sup> hal ini sebagai akibat pengukuran kinerja instansi pemerintah yang belum dilakukan secara objektif atau belum terlaksananya secara baik sistem pertanggungjawaban Pemerintah Daerah sebagai salah satu bagian dari asas-asas pemerintahan yang baik.

Selama ini, pertanggungjawaban pemerintahan lebih ditujukan pada pertanggungjawaban yang bersifat administratif formalistik yang meletakkan variabelnya pada dokumen dan data yang tersaji secara statistik. Padahal jauh lebih penting untuk dipahami dan dilaksanakan bahwa pertanggungjawaban memiliki ranah makna yang sangat komprehensif termasuk didalamnya argumentasi teoritik dan filosofis dibalik lahirnya suatu kebijakan yang membutuhkan pertanggungjawaban dari Pemerintah Daerah.

## Hakekat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

Untuk mengetahui hakikat pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan

1. Tahir Azhary, 2007, *Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam: Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan ke tiga, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hal.88-89.

2. Agus Dwiyanto, 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hal. 160.

pemerintahan, maka terlebih dahulu akan dipaparkan mengenai pengertian-pengertian, konsep-konsep dan teori-teori yang berkenaan dengan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Terdapat berbagai pandangan mengenai istilah "pemerintah" dan "pemerintahan". Koentjoro Purbopranoto<sup>3</sup>, mengemukakan bahwa ada dua pengertian dari istilah pemerintahan yakni pemerintahan dalam arti yang sempit dan pemerintahan dalam arti yang luas. Dengan mengaitkan pandangan van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti yang luas meliputi: 1. pembuat peraturan (legislative), 2. pemerintah/pelaksana (bestuur), 3. peradilan (rechtspraak), dan 4. polisi (politie). Dalam pengertian yang sempit, pemerintahan hanya merupakan badan pelaksana (executive, bestuur) saja yang disebut dengan istilah "pemerintah", dan karena itu tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan dan badan kepolisian.

Philipus M. Hadjon<sup>4</sup>, membedakan istilah pemerintah dan pemerintahan dengan menyatakan bahwa istilah pemerintahan sebagai "besturen" mengandung dua pengertian, yaitu "fungsi pemerintahan" (kegiatan memerintah) dan "organ" pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintah). Kandungan fungsi pemerintahan berkaitan juga dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan, yang berhubungan dengan ajaran Trias Politika sedangkan kandungan organ pemerintahan inilah yang dimaksud dengan istilah "pemerintah".

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

disebut Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk Provinsi disebut Gubernur dan Wakil Gubernur, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk Kabupaten/Kota disebut Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Istilah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menunjuk pada Jabatan sedangkan Istilah Gubernur, Bupati dan Walikota dan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota menunjuk pada Pejabat. Sedangkan istilah pemerintahan menunjuk pada fungsi yaitu tugas dan wewenang serta kewajiban yang harus dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah atas nama Pemerintah Daerah.

Tugas dan wewenang Kepala Daerah yang dimaksud di atas, diatur dalam Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004, sebagai berikut:

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

Wewenang sebagaimana dimaksud diatas dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, bahwa Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Urusan Pemerintah dimaksud diatur dalam Pasal 10 ayat (3) meliputi : a. politik luar negeri, b. pertahanan, c. keamanan, d. yustiti, e. moneter dan fiscal nasional, dan f. agama.

Sedangkan kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, sebagai berikut:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila,

3. Koentjoro Purbopranoto, 1978, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, hal. 15.

4. Philipus M. Hadjon, 1992, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga, hal. 6.

melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;

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

Selain kewajiban di atas, didalam Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang dimaksud Pemerintah Daerah dalam tulisan ini adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan yang dimaksud pemerintahan adalah segala urusan yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Philipus M. Hadjon<sup>5</sup> mengemukakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 menganut 2 (dua) pola pembagian kekuasaan Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara yang disebut lembaga Negara, misalnya

Presiden, DPR, MA, MK, BPK dan sebagainya. Sedangkan pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara Pemerintah Pusat (disingkat Pemerintah) dengan Pemerintah Daerah.

Dengan adanya penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah yang menjadi kewenangannya atau otonominya menyebabkan kekuasaan dan beban Pemerintah Daerah cukup luas, karena itu perlu diimbangi dengan penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab (*accountable*) untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*) oleh Pemerintah Daerah.

Mewujudkan pemerintahan yang bertanggung jawab, tentu tidak mudah. Karena itu, Lord Acton dalam Miriam Budiardjo,<sup>6</sup> telah memperingatkan bahwa penggunaan kekuasaan atau wewenang sangat potensial untuk disalahgunakan, sebagaimana diungkapkannya "*Power trends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*". Semakin besar kekuasaan, akan semakin besar pula kecenderungan untuk disalahgunakan.

Wewenang menurut Bagir Manan dalam Ridwan H.R.<sup>7</sup>, dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Istilah pertanggungjawaban, secara etimologi berasal dari kata tanggung jawab. W.J.S. Purwadarminta<sup>8</sup> mengartikan kata tanggung jawab sebagai suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatu (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Tanggung jawab dikaitkan dengan sesuatu keharusan yang dibarengi dengan sanksi, bila terdapat sesuatu yang tidak beres dalam keadaan wajib menanggung segala sesuatu tersebut.

Dalam bahasa Inggris pertanggungjawaban disebut *accountability* yang berasal dari kata *account*. Dawn Oliver dan Gavin Drewry,<sup>9</sup> mengartikan *accountability* sebagai keadaan untuk dipertanggungjawabkan, dan *accountable* diartikan sebagai bertanggung jawab.

5. Philipus M. hadjon, 1992, *Ibid*, hal. 1-2

6. Miriam Budiardjo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, hlm.52

7. Ridwan H.R., 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. Radja Grafindo Persada, hlm.101

8. W.J.S. Purwadarminta, 2002, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Jakarta, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, hlm.1139.

9. Dawn Oliver and Gavin Drewry, 1996, *Public Service Reform, Issu of Accountability and Public Law, Reader in Public Law*, King's College, University of London, hlm.3.

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yakni atribusi, delegasi dan mandat. H.D. van Wijk dalam Ridwan H.R.<sup>10</sup> mendefinisikan atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut:

- a. *Attributie* atau atribut adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. *Delegatie* atau delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c. *Mandaat* atau mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam suatu negara hukum setiap tindakan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat (*ambtsdrager*) harus berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dan penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.<sup>11</sup> Demikian pula, Sri Soemantri,<sup>12</sup> mengemukakan bahwa setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum publik dikenal prinsip “*geen bevoegdheid (macht) zonder veraantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>13</sup> konsep pertanggungjawaban ada dua yakni pertanggungjawaban personal atau pribadi dan pertanggungjawaban institusional atau jabatan. Lebih lanjut dikemukakannya bahwa jikalau seorang pejabat didalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan norma atau

peraturan hukum yang berlaku, maka tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara jabatan atau pertanggungjawaban institusional, tetapi sebaliknya jikalau seorang pejabat melaksanakan tugas dan kewenangannya melanggar norma atau aturan hukum yang berlaku maka pelaksanaan tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara pribadi atau pertanggungjawaban personal.

Dalam kamus istilah hukum Fockema Andreae, Algra<sup>14</sup> mengemukakan bahwa tanggung jawab merupakan terjemahan dari *Verantwoording* yang artinya membuat perhitungan dan pertanggungjawaban, tidak hanya mempertanggungjawabkan bahwa semua pendapatan yang diperkirakan telah masuk dan pengeluaran apa saja yang telah dibayarkan dan untuk apa pengeluaran itu digunakan (kebenaran formal dari perhitungan) tetapi juga harus mempertahankan kebijakan yang dilakukan dan kebenaran materiil dari semua pengeluaran.

Dalam hubungan dengan pertanggungjawaban keuangan Negara atau Daerah, Robert D. Lee<sup>15</sup> menyatakan : “An a democracy, budgeting is a device for limiting the powers of government. Two issue in the evolution of modern publik budgeting as an instrument of ccountability to whom and for what purposes”. Dalam hal ini ada keterkaitan antara anggaran Negara atau daerah dengan pertanggungjawaban, karena anggaran adalah alat (as an instrument) dari pertanggungjawaban (*accountability*).

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

Dari uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa makna pertanggungjawaban Pemerintah

10. Ridwan H.R., *Op.cit.*, hal. 104-105.

11. Ridwan, 2009, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 114.

12. Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, hlm. 7.

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

14. N.E. Algra, et, al, 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Belanda Indonesia, Terjemahan dari Saleh Adiwinata, A. Teloeki, Boerhanuddin St. Batoeah, Bina Cipta, Jakarta, hlm. 608.

15. Robert D. & Johnson, Ronal W, Lee, 1997, *Public Budgeting System*, Tokyo, hlm. 4

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

### **Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

Otonomi menurut Koesoemahatmadja<sup>16</sup> berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Namun demikian, keotonomian daerah tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang Pemerintah yang menyerahkan urusan kepada Pemerintah Daerah.<sup>17</sup>

Dari pemahaman tentang otonomi daerah tersebut, maka pada hakikatnya otonomi daerah adalah wewenang Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendirinya.<sup>18</sup> Wewenang tersebut bersumber dari undang-undang (otonomi) dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah (tugas pembantuan). Istilah sendiri dalam wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah.

Sebagai konsekuensi dari negara hukum dan negara demokrasi, maka Pemerintah Daerah di Indonesia harus memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan urusan atau fungsi pemerintahan baik kepada Pemerintah maupun kepada DPRD dan rakyat secara langsung. Oleh Hughes Owen<sup>19</sup> menyatakan bahwa *government organization are created by the publik, for the publik and need to be accountable to it* (organisasi pemerintah dibuat oleh publik dan untuk publik, karenanya perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik).

Menurut Brautigam dalam Anis Zakaria Kama,<sup>20</sup> pertanggungjawaban pemerintah terdiri atas 3 (tiga) jenis yakni pertanggungjawaban politik (*political accountability*), pertanggungjawaban hukum (*legal accountability*) dan pertanggungjawaban ekonomi (*economic accountability*).

Pertanggungjawaban politik dalam realitasnya berkaitan dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi (*democratic pressure*). Jika Pertanggungjawaban politik ini diaplikasikan kedalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004, maka pelaksanaan urusan pemerintahan dalam bentuk tugas dan wewenang serta kewajiban Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 25, Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 110 ayat (2), menimbulkan konsekuensi untuk mempertanggungjawabkannya, sesuai ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf i dan huruf k dan ayat (2) dalam bentuk, Pemerintah Daerah : 1). wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah, 2). Wajib menyampaikan rencana strategis (*renstra*) penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD, 3). Wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, 4). Wajib memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta 5). menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Dalam Pasal 27 ayat (3) ditegaskan bahwa laporan tersebut pada Pasal 27 ayat (2), disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Pemerintah lebih bersifat politis, karena laporan tersebut digunakan oleh Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD digunakan memberikan penilaian atas isi pertanggungjawaban

16. Koesoemahatmadja, R.D.H., 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Bina Cipta, hlm. 20.

17. Koesoemahatmadja, R.D.H., 1979, *Ibid*, hlm. 30.

18. Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 33-35.

19. Hughes Owen, E., 1992, *Publik Management and Administration an Introduction*, New York, ST. Martin Press, hlm. 240

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

Pemerintah Daerah.

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

Selain itu, Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban menyusun rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disampaikan dihadapan rapat paripurna DPRD. Secara politis isi perencanaan ini yang harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya dalam bentuk laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Namun demikian pelaksanaan rencana strategis tersebut tidak dapat dipisahkan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, karena pelaksanaan rencana strategis membutuhkan dana dari rakyat yang penggunaannya harus mendapatkan persetujuan DPRD.

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

Pertanggungjawaban di bidang politik

mencakup pula pertanggungjawaban terhadap kebijaksanaan penggunaan keuangan daerah, karena yang dipertanggungjawabkan adalah pemanfaatan keuangan daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah tidak boleh berbuat salah, karena rencana pemanfaatan keuangan daerah terlebih dahulu harus mendapat persetujuan DPRD. Persetujuan terhadap Ranperda APBD merupakan tindakan pembenar terhadap rencana pemerintah daerah yang tercantum dalam Perda APBD. Perencanaan ini diuji kebenarannya oleh DPRD melalui usulan Ranperda tentang APBD. Politik pemanfaatan keuangan daerah dalam praktek tidak pernah lepas dari pengawasan DPRD dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Adapun mekanisme pertanggungjawaban politik Pemerintah Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Mekanisme pertanggungjawaban akhir tahun anggaran diatur dalam Pasal 6, 7, 8, dan 9 PP No. 108 Tahun 2000 tersebut yang substansinya menegaskan bahwa pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dibacakan oleh Kepala Daerah di depan sidang paripurna DPRD dan setelah itu dokumen pertanggungjawaban diserahkan kepada DPRD untuk dilakukan penilaian. Pertanggungjawaban Kepala Daerah dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi APBD yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur renstra. Apabila pertanggungjawaban kepala daerah ditolak oleh DPRD, maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota.

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

Selain kedua mekanisme di atas, ada lagi mekanisme pertanggungjawaban Kepala daerah karena Hal Tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 21, 22, 23, 24, dan 25 PP. No. 108 Tahun 2000.

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

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

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

Dalam kaitan dengan tanggung jawab hukum, menurut Hadjon<sup>21</sup> bahwa tindakan pejabat harus dicermati, apakah tindakan tersebut termasuk tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau perilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam bentuk maladministrasi. Maladministrasi adalah berarti pelayanan yang jelek. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, maladministrasi masuk kategori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik. Dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih, Bebas dari

Kolusi, Korupsi dan Nepotisme digunakan istilah "perbuatan tercela".

Berdasarkan uraian di atas, maka pada dasarnya setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dengan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggung jawab administrasi atau tata usaha negara.

Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi pejabat Pemerintah Daerah yang dalam kaitan dengan tindak pemerintahan telah melakukan maladministrasi. Tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sedangkan tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Sementara itu, tanggung jawab administrasi atau TUN pada dasarnya adalah tanggung jawab jabatan.

Mengenai pertanggungjawaban hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, dapat dilakukan setiap saat, tanpa menunggu berakhirnya masa jabatan Pemerintah Daerah.

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

Mengenai tanggung jawab di bidang ekonomi, menurut Nisjar,<sup>22</sup> pertanggungjawaban ekonomi (keuangan) mengandung arti bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang

21. Hadjon, *Op.cit.*, hal. 1-2

22. Nisjar S. Karhi, 1997, *Beberapa catatan Tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta, hal. 19.



bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Pertanggungjawaban ekonomi mensyaratkan agar pemerintah memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai dengan peruntukannya. Selain itu, pemerintah harus dapat pula mempertanggungjawabkan kepada rakyat berkenaan dengan penggalian atau pemungutan sumber dana publik dan tujuan penggunaannya. Pertanggungjawaban ekonomi ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan pertanggungjawaban politik.

### Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah mutlak harus dipertanggungjawabkan.
2. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan terdiri atas tiga bentuk yakni (1) pertanggungjawaban politik baik yang bersifat wajib maupun yang bersifat sukarela, (2) pertanggungjawaban hokum yang terdiri dari pertanggungjawaban pribadi dan pertanggungjawaban jabatan, baik dalam bidang hukum pidana, hukum perdata dan hukum administrasi negara, dan (3) pertanggungjawaban ekonomi. Dari tiga bentuk pertanggungjawaban tersebut dibingkai dalam dua model pertanggungjawaban yakni (1) model pertanggungjawaban vertikal dan horizontal dan (2) model pertanggungjawaban objektif dan subjektif.
3. Tiga bentuk dan dua model pertanggungjawaban inilah yang dimaknai sebagai hakikat pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

### DAFTAR PUSTAKA

Dwiyanto, Agus, 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, .  
Algra, N.E., et, al, 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andraee*, Belanda Indonesia, Terjemahan dari Saleh Adiwinata, A. Teloeki, Boerhanuddin St. Batoeah, Bina Cipta, Jakarta.  
Anis Zakaria Kama, 2012, *Hakikat Akuntabilitas*

Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar.  
Dawn Oliver and Gavin Drewry, 1996, *Public Service Reform, Issu of Accountability and Public Law*, Reader in Public Law, King's College, University of London.  
Hughes Owen, E., 1992, *Publik Management and Administration an Introduction*, ST. Martin Press, New York.  
Jimly Asshiddiqie, 2010, *Islam dan Tradisi Negara Konstitusional*, Makalah, Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang.  
-----, 1992, *Islam dan Tegaknya Negara Hukum Kita*, Khutbah Idulfitri di Al-Azhar Jakarta, 1 Syawal 1429H.  
Koentjoro Purbopranoto, 1978, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.  
Koesoemahatmadja, R.D.H., 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung.  
Mirian Budiardjo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.  
Moh. Kusnardi dan Bintang R. Siregar, 1998, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.  
Nisjar S. Karhi, 1997, *Beberapa Catatan Tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta.  
Philipus M. Hadjon, 1992, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Universitas Airlangga, Surabaya.  
Purwadarminta, W.J.S., 2002, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta.  
Ridwan, 2009, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.  
Ridwan H.R., 2010, *Hukum Administrasi Negara*, PT. RadjaGrafindo Persada, Jakarta.  
Robert D. & Johnson, Ronal W, Lee, 1997, *Public Budgeting System*, Tokyo.  
Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.  
Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.  
Tahir Azhary, 2007, *Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam: Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan ke tiga, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.