



Esensi Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dari Perspektif Hukum

The Essence of the Accountability Statement Regional Heads from a Legal Perspective

Aman Ma'arij
STIH Muhammadiyah Bima
(amanmarijstih@gmail.com)

Abstrak

Esensi pertanggungjawaban kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap DPRD hanya bersifat informasi saja, yang apabila pertanggungjawaban itu ditolak, maka tidak menyebabkan jatuhnya Kepala Daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis LKPJ Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Tolak Ukur Kinerja Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penelitian ini menggunakan Penelitian Normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa LKPJ yang diberikan Kepala Daerah di hadapan sidang paripurna DPRD merupakan salah satu mekanisme pengawasan pihak legislatif terhadap pihak eksekutif, di samping melalui mekanisme yang lain seperti hak angket, interpelasi, minta keterangan dan sebagainya .yang dimiliki oleh DPRD. Di sini pembahasan mengenai posisi DPRD dalam pengawasan pelaksanaan APBD, terutama akan difokuskan pada pengawasan dalam aspek pertanggungjawaban ini Kedua, kinerja kepala daerah dan DPRD bisa diukur dari sejauh mana eksekutif dan legislatif di daerah mampu menjalankan tugas mereka secara akuntabel, demokratis, memenuhi standard moralitas, sesuai aspirasi masyarakat luas dan efisien

Kata Kunci: *Esensi, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban, Kepala Daerah.*

Abstract *The essence of the responsibility of the regional head according to Law Number 23 of 2014, the responsibility of the Regional Head to the DPRD is only in the form of information, which if the responsibility is rejected, it will not cause the fall of the Regional Head. This study aims to analyze the Regional Heads of LKPJ based on Law Number 23 of 2014 and the Benchmarks for the Performance of Regional Heads in the Implementation of Regional Government. This research uses Normative Research. The results of this study indicate that the LKPJ given by the Regional Head before the DPRD plenary session is one of the legislative oversight mechanisms of the executive, in addition to other mechanisms such as the right to inquiry, interpellation, ask for information and so on. Here, the discussion regarding the position of DPRD in supervising the implementation of the APBD will mainly focus on supervision in this aspect of accountability. Second, the performance of regional heads and DPRD can be measured from the extent to which the executive and legislative in the regions are able to carry out their duties accountably, democratically, meet moral standards according to the aspirations of the wider community and efficient*

Keywords: *Accountability Statement Report, Regional Head*

PENDAHULUAN

Dasar hukum penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah dirumuskan elemen-elemen dasarnya dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 untuk menjabarkan struktur Pemerintahan Negara berdasarkan wilayah administrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena Pemerintahan Daerah merupakan subsistem dari sistem ketatanegaraan Indonesia dalam rangka membagi kekuasaan negara kepada cabang-cabang kekuasaan di daerah agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintah yang demokratis sebagaimana telah diamanatkan secara konstitusional.

Pemerintahan daerah yang terdiri dari Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai Pemerintahan Daerah masing-masing untuk mengurus urusan Pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas

pembantuan. Penerapan asas otonomi atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memiliki kebebasan/keleluasaan untuk mengatur dan mengurus berbagai urusan pemerintahan yang menjadi otonomi daerah berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Karena secara konseptual demokrasi dapat dipahami sebagai suatu kebebasan untuk menata, mengatur dan menentukan masa depannya sendiri yang dibatasi dengan prinsip persamaan. Negara demokrasi yang bersendikan kepada kedaulatan rakyat, sehingga rakyat dibuka kesempatan untuk berkemampuan serta memberdayakan dalam menentukan masa depannya sendiri. Oleh karena itu sistim Pemerintahan atau politik yang dibangun adalah :

1. Memberi kemampuan kepada rakyat untuk dapat mengarahkan dan mengontrol jalannya pemerintahan.
2. Rakyat harus dapat memilih secara langsung para wakilnya baik yang duduk dalam jabatan legislatif maupun eksekutif.
3. Jalannya pemerintahan bersifat terbuka yang memungkinkan masyarakat luas dapat menilai baik dan buruknya¹.

Pemerintahan daerah yang diselenggarakan menurut prinsip otonomi dan tugas pembantuan, susunan serta tata penyelenggaraannya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Lebih lanjut dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 dan 4 UU No. 23 Tahun 2014 adalah :

angka 3 “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

angka 4 “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

¹ M. Arif Nasution, et. al, 2000, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, CV. Mandar madju, Bandung, Hal. 10.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan tugas sesuai dengan wewenang masing-masing dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat sebagai daerah otonom. Pemerintah daerah dan DPRD mempunyai kedudukan yang sejajar serta tidak dapat saling menjatuhkan satu sama lain karena mempunyai hubungan yang bersifat kemitraan sesuai dengan fungsinya sebagai institusi penyelenggara pemerintahan daerah. Kepala pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota untuk melaksanakan fungsi eksekutif yaitu menerapkan peraturan Perundang-Undangan yang telah dibentuk oleh lembaga yang berwenang dibidang legislasi. Sedangkan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat untuk melaksanakan kekuasaan legislatif dengan fungsi legislasi, budgeting dan fungsi pengawasan.

Upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan berdasarkan asas otonomi daerah, pemerintah daerah dengan DPRD sebagai unsur penyelenggara dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan. Dan antara DPRD dengan kepala daerah sebagai unsur pemerintahan daerah yang diangkat berdasarkan hasil pemilu secara langsung oleh rakyat. Dengan dilaksanakan Pemilihan secara langsung tersebut, telah menempatkan kesetaraan dalam menjalin kerjasama hubungan fungsional. Kondisi tersebut menjadi landasan terbentuknya hubungan checks and balances yang lebih seimbang antara kepala daerah dengan DPRD. Dalam kaitan hubungan tersebut maka kepala daerah berkewajiban menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepada DPRD dengan akan terbangunnya sistem pemerintahan yang baik di daerah.

Sebagai upaya penciptaan sistem pemerintahan yang baik yang mengacu pada prinsip transparansi dan akuntabilitas, maka dikembangkan suatu pola pertanggungjawaban yang jelas dalam implementasi kebijakan publik. Dalam dunia birokrasi akuntabilitas suatu instansi pemerintah daerah itu, merupakan suatu perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan. Manajemen suatu organisasi dapat dikatakan sudah akuntabel, apabila dalam pelaksanaan kegiatannya telah :

1. Menentukan tujuan yang tepat
2. Mengembangkan standar yang dibutuhkan untuk pencapaian tujuan tersebut di atas

3. Secara efektif mempromosikan penerapan pemakaian standar
4. Mengembangkan standar organisasi dan operasi secara ekonomis dan efisien.²

Untuk menentukan apakah tujuan-tujuan yang telah ditentukan tercapai atau tidak perlu dibuat standar mengenai tingkat pencapaian yang dikendaki. Hal ini, berarti diperlukan suatu tolak ukur untuk menentukan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah mencapai tujuan yang ditetapkan sejak awal, sehingga dengan demikian LKPJ Kepala Daerah perlu untuk diatur dan dilakukan. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 27 ayat (2) menyatakan “Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan memberikan LKPJ kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat..

Menindaklanjuti tentang LKPJ kepala daerah atas pelaksanaan pemerintahan daerah, telah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan Dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, yang membagi LKPJ kepala daerah kepada DPRD dalam dua (2) bagian sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 15 ayat (2) dari PP tersebut, yaitu :

1. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran adalah pertanggungjawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan tolak ukur Rencana Strategis (Renstra).
2. Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan adalah pertanggungjawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama masa jabatan kepala daerah berdasarkan tolak ukur Rencana Kerja (Renker) Pemerintah Daerah.

Kedua bentuk pertanggungjawaban diatas merupakan rangkaian yang akan dijadikan sebagai bahan bagi DPRD untuk menilai dan mengevaluasi

². Siswanto Sunarso, 2005, *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif Dan Eksekutif Di Daerah*, Mandar Maju, Bandung, Hal. 141

atas realisasi dari program pemerintah daerah berdasarkan rencana kerja pemerintah daerah sesuai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disusun setiap tahun anggaran.

Selama penyelenggaraan pemerintahan daerah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan fungsi DPRD yang kuat serta strategis berdampak pada tidak stabilnya pemerintahan daerah dan tidak efektifnya pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan. Karena salah satu elemen yang menjadi instrumen bagi DPRD terhadap kepala daerah adalah kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pada masa akhir tahun anggaran yang membuka kesempatan untuk menghentikan kepala daerah sebelum berakhirnya masa jabatannya.

Berdasarkan konflik-konflik yang terjadi antara DPRD dengan Kepala daerah, maka jelaslah kondisi seperti ini menunjukkan kekuasaan DPRD menjadi ancaman terhadap kedudukan Kepala daerah, sehingga kepala daerah mudah tunduk pada kemauan DPRD. Berdasarkan pengalaman yang terjadi pada waktu pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, maka timbul keinginan untuk merevisi kembali Undang-Undang tersebut. Realisasinya yaitu lahirnya UU No. 23 tahun 2014. Salah satu hal yang fundamental dari ketentuan dari UU No. 23 tahun 2014 adalah ketentuan untuk melaksanakan pemilihan Kepala Daerah secara demokratis dan langsung yang dilakukan oleh rakyat.³

Adanya perubahan sistem pemilihan kepala daerah tersebut, diikuti pula dengan cara dan prosedur pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD. Karena DPRD sudah tidak mempunyai hubungan pemilihan dengan kepala daerah, maka dalam pengaturannya tentang pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dirubah furmulasinya dengan LKPJ. LKPJ merupakan suatu bahan evaluasi bagi DPRD atas kinerja pemerintah daerah yang menitikberatkan pada unsur memperbaiki meningkatkan kuantitas maupun kualitas pada tahun anggaran berikutnya.

Kepala daerah dan DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan tersebut akan dapat terlaksana melalui jalinan fungsi dan wewenang antara kepala daerah dengan DPRD

³ Andrizal, *Pertanggungjawaban Kepala Daerah Terhadap DPRD Di Tinjau Dari UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Majalah Hukum Forum Akademika, ISSN, Volume 17 Nomor 1 April 2008

dalam rangka menyusun dan menetapkan peraturan daerah sebagai dasar untuk mengimplementasikan berbagai urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berotonom. Jadi kepala daerah dan DPRD mempunyai hubungan kerja yang bersifat kesetaraan dan kemitraan, sebagai landasan terbentuknya hubungan *Checks and Balances* yang lebih seimbang atau saling mengimbangi.

Hubungan kerja antara kepala daerah dengan DPRD berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 telah mengalami perubahan yang cukup mendasar, apabila dibandingkan dengan pengaturan pada masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, yaitu kepala daerah dipilih oleh DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD.

Perubahan pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dari dipilih oleh DPRD menjadi dipilih langsung oleh rakyat, telah berimplikasi pada paradigma hubungan fungsional antara kepala daerah dengan DPRD. Hubungan kerja kepala daerah dengan DPRD berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 bersifat kesetaraan dan kemitraan, sebagai landasan terbentuknya *Checks and Balances* yang lebih seimbang atau saling menyeimbangi. Hubungan kerja kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah ini melalui tugas dan wewenang masing-masing untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan melalui pembentukan peraturan daerah sebagai dasar implementasi otonomi daerah.

Kepala daerah sebagai unsur pelaksana pemerintahan daerah berdasarkan tugas dan wewenangnya disertai dengan kewajiban-kewajiban tertentu untuk dilakukan secara tanggungjawab. Salah satu kewajiban kepala daerah adalah menyampaikan LKPJ kepada DPRD sebagai badan legislatif pemerintahan daerah yang harus dilaksanakan pada setiap akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan. LKPJ disampaikan dalam rapat paripurna DPRD yang bersifat istimewa yang menghasilkan keputusan DPRD dalam bentuk rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kedepan.

LKPJ kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dengan rekomendasi perbaikan, berbeda dengan laporan pertanggungjawaban kepala daerah yang dipilih oleh DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD serta dapat dihentikan oleh DPRD, apabila laporan tersebut berdasarkan pendapat DPRD tidak diterima. Oleh karena itu, melalui kajian skripsi ini akan menelaah dan menganalisis tentang implikasi yuridis dari LKPJ yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai bagian

yang melekat atas penyelenggaraan pemerintah daerah oleh kepala daerah dan unsur-unsurnya.

Dari berbagai latar belakang masalah di atas peneliti dapat merumuskan masalah sebagai berikut : Bagaimanakah laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Tolak Ukur Kinerja Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Dasar Akuntabilitas Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

LANDASAN TEORI

Dalam pengertian tradisional, daerah otonom, dapat membelanjai pemerintahan sendiri tanpa bantuan dari luar. Tetapi negara sebagai satu sistem, keuangan daerah saling berimpitan atau kait mengkaidengan sistem keuangan negara dalam arti luas.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 merumuskan bahwa daerah melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini hal itu sesuai dengan isi Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, hasil Amandemen Tahun 2000. Isi selengkapnya “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.”

Penyelenggaraan otonomi yang berorientasi, kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, menjamin hubungan serasi daerah dengan pemerintah. Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menwut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dipandang perlu lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diharapkan dapat mendorong upaya untukmemberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peranserta masyarakat rnembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota yang mempunyai

kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa sendiri dan aspirasi masyarakat.

Dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Kekuasaan Pemerintahan Negara dipegang oleh Presiden, dalam Pasal tersebut mengatur bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dari awal kemerdekaan, pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi amanat yang tertuang dalam salah satu pasal Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Pasal 18. Jadi memang merupakan suatu tekad lama yang telah diberikan oleh *The Founding Fathers* Indonesia.

Inti Pasal 18 tersebut, bahwa dalam negara Indonesia terdapat Pemerintahan Daerah yang terdiri dari daerah besar dan daerah kecil. Daerah besar yang dimaksud di sini adalah provinsi sedangkan daerah kecil adalah kabupaten/kota dan desa, dasar pembentukannya dengan permusyawaratan dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Wewenang” berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Dari sini dapat diartikan bahwa kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.

Perlu diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diterbitkan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, pada dasarnya menganut *sistem Open and Arrangement atau General Competence*.

Dalam Pasal 10 ayat (3) undang-undang ini, disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah ; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota adalah di luar yang ditentukan untuk pemerintah pusat tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab yang dititik beratkan pada daerah kabupaten/kota. Dengan demikian implikasinya adalah besar dan

banyaknya urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh masing-masing pemerintah kabupaten/kota.

Adapun urusan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian *hukum normatif*. Dalam penelitian ini dipergunakan bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumentasi terhadap bahan hukum mungkin dengan menginventarisasi, mengklasifikasi dan mengkaji sesuai dengan pokok masalah yang dibahas. Analisis data dilakukan secara analisis *normatif preskriptif* melalui langkah berfikir deduktif secara runtun dan runtut guna memperoleh jawaban atas masalah yang diteliti secara signifikan.⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dalam diri Kepala Daerah, terdapat dua fungsi yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah dan fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah. Dengan konstruksi yang demikian itu maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menetapkan bahwa Kepala Daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini adalah sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Dan ditinjau dari prinsip-prinsip organisasi dan

⁴. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, 2013, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi, Cetakan II, Rajawali Pers, Jakarta

ketatalaksanaan adalah tepat sekali jika Kepala Daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban, oleh karena itu Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD.

Namun demikian, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD tentang pelaksanaan pemerintahan daerah yang dipimpinnya, agar supaya DPRD sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah. karna seperti yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Kepala Daerah hanya menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepada DPRD. Dalam memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut, Kepala Daerah perlu memperhatikan ketentuan-ketentuan pasal-pasal yang mengatur tentang tugas dan wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pada sisi lain DPRD dapat memberikan tanggapan-tanggapan sesuai dengan hak-haknya sebagaimana tercermin dalam Pasal 43, 44 dan 45 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Di dalam keterangan pertanggungjawaban itu disampaikan segala aspek kehidupan dan pemerintahan yang terakhir berkembang pada daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu di samping menguraikan tentang pelaksanaan asas desentralisasi, juga menguraikan masalah dekonsentrasi serta pelaksanaan asas medebewind. Di dalam keterangan pertanggungjawaban itu, pada umumnya disampaikan hal-hal yang mencakup perkembangan pemerintahan yang diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Bidang Pemerintahan Yang Meliputi, desentralisasi, dekonsentrasi, medebewind dan lain-lain
2. Bidang Pembangunan Yang Meliputi, pertanian tanaman pangan, industri, pertambangan dan energi, perhubungan, pariwisata, perdagangan, koperasi dan logistik, pengembangan dunia usaha, tenaga kerja, transmigrasi, pembangunan desa, sumber daya alam dan lingkungan hidup, agama, kesehatan, kependudukan dan keluarga berencana, pendidikan kebudayaan, pelayanan sosial, generasi muda dan olah raga, peranan wanita
3. Bidang Kemasyarakatan Yang Meliputi, ideologi negara, pembinaan sosial politik, pembinaan keamanan dan ketertiban

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban yang disampaikan itu tidak mengandung sanksi dari DPRD. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam prakteknya DPRD dapat saja menolak laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa DPRD itu saling melengkapi, sebagai unsur pemerintah daerah. Jadi yang disampaikan itu adalah seluruh kehidupan daerah selama lima tahun terakhir, yang menyangkut aspek baik desentralisasi, dekonsentrasi maupun medebewind. Sementara DPRD adalah institusi desentralisasi yang kewenangannya terbatas pada masalah-masalah desentralisasi saja.

Dalam setiap organisasi, apalagi organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggara tugas pemerintahan oleh daerah-daerah dan oleh pemerintah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna. Untuk melaksanakan hak-hak DPRD sebagaimana dikemukakan pada ketentuan dalam pasal 43, 44 dan 45 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, kecuali hak "penyelidikan", diatur dengan peraturan Tata Tertib DPRD sesuai pedoman yang telah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Khusus mengenai hak penyelidikan akan diatur dengan Undang-Undang.

Kalau kita mencermati masa lalu, pelaksanaan fungsi kontrol DPRD terhadap Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut menjadi tanda tanya manakala mengingat kembali akan konsepsi pemerintah daerah itu sendiri. Sebagaimana ditegaskan dalam pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Di sini antara DPRD dan Kepala Daerah masing-masing sebagai unsur pemerintah daerah. Sebagai konsekuensinya, fungsi kontrol yang dilakukan DPRD terhadap kepala daerah mengesankan kurang membawa implikasi yang luas. Ditambah lagi oleh kenyataan bahwa kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD tetapi kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sungguhpun demikian, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD tentang pelaksanaan pemerintahan daerah yang dipimpinnya, agar supaya DPRD sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya

Pemerintahan Daerah. Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian yang lalu, bahwa Kepala Daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974, bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini adalah sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Dan ditinjau dari segi prinsip-prinsip organisasi dan ketatalaksanaan, adalah tepat sekali jika Kepala Daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban. Oleh karena itu Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka teranglah bahwa keterangan pertanggungjawaban yang diberikan Kepala Daerah di hadapan sidang paripurna DPRD merupakan salah satu mekanisme pengawasan pihak legislatif (DPRD) terhadap pihak eksekutif (Kepala Daerah), di samping melalui mekanisme yang lain seperti hak angket, interpelasi, minta keterangan dan sebagainya yang dimiliki oleh DPRD. Di sini pembahasan mengenai posisi DPRD dalam pengawasan pelaksanaan APBD, terutama akan difokuskan pada pengawasan dalam aspek pertanggungjawaban ini.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban yang disampaikan Kepala Daerah di hadapan sidang paripurna DPRD, biasanya disampaikan pada bulan-bulan Agustus, sekarang dalam masa reformasi ini biasa pada akhir Tahun Anggaran. Isi Laporan Keterangan Pertanggungjawaban yang disampaikan itu ternyata tidak saja menyangkut APBD yang ada kaitannya dengan masalah-masalah desentralisasi, dimana DPRD adalah sebagai institusinya. Tetapi disampaikan juga uraian mengenai pertanggungjawaban APBD untuk aspek dekonsentrasi maupun medebewind. Realitas itu juga disebabkan oleh kenyataan bahwa hubungan Kepala Daerah dan DPRD itu saling melengkapi, sebagai unsur pemerintah daerah. Alasan kedua, bahwa yang disampaikan itu menyangkut APBD yang menyangkut baik desentralisasi, dekonsentrasi maupun medebewind. Sementara itu DPRD adalah institusi desentralisasi yang kewenangannya terbatas pada masalah-masalah desentralisasi saja. Konstruksi sebagaimana dikemukakan di atas, meletakkan wewenang yang amat terbatas kepada DPRD untuk melakukan kontrol terhadap Kepala Daerah. Pada prinsipnya., mekanisme yang demikian itu sebenarnya dimiliki oleh DPRD, akan tetapi dengan konstruksi dimana DPRD tidak dapat memberikan penilaian terhadap pidato Laporan Keterangan

Pertanggungjawaban yang disampaikan Kepala Daerah, mekanisme kontrol itu tidak banyak membawa makna.

"Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 DPRD bukanlah berkedudukan sebagai "badan legislatif tetapi bersama dengan Kepala Daerah merupakan Pemerintah Daerah (*local government*)".⁵ tersebut didesain oleh Pemerintah Pusat agar DPRD dapat mengedepankan kepentingan pusat dari pada konstituennya. Hal itu berlangsung selama Presiden Soeharto berkuasa. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah sangat strategis. Karena kebijakan desentralisasi dalam Undang-Undang tersebut merupakan bagian dari kebijakan demokratisasi pemerintah. Karena itu, penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi maupun pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah, perlu dilakukan. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, posisi DPRD sejajar dengan pemerintahan daerah bukan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah seperti yang berlaku sebelumnya sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Menguatnya posisi DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) terhadap Kepala Daerah akibat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini juga merupakan bukti dari upaya penguatan kelembagaan DPRD terhadap peran politik pada tingkat lokal. Misalnya pasal 18 ayat 1, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan sangat penting bagi DPRD antara lain ; memilih kepala Pemerintah Daerah (Gubernur/Wakil Bupati/Wakil dan Walikota/Wakil), serta mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah. Dalam menjalankan tugas dan kewajiban Gubernur, Bupati dan Walikota bertanggungjawab kepada DPRD. Pertanggungjawaban yang dimaksud meliputi, 1) Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, 2) pertanggungjawaban akhir masa jabatan dan pertanggungjawaban untuk hal tertentu misalnya berkaitan dengan persoalan pidana yang menyebabkan hilangnya kepercayaan publik. Selain itu, dalam bidang fungsi pengawasan, DPRD mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan, pengawasan pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APED), kebijakan pemerintah daerah, dan pelaksanaan kerjasama internasional di daerah. Dalam pasal

⁵. Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, DPRD bukanlah berkedudukan sebagai "badan legislatif" tetapi bersama Kepala Daerah merupakan Pemerintah Daerah (*local government*)

pengawasan ini tidak ada peraturan yang sangat rinci dan jelas mengenai pengaturan dan ruang lingkup pengawasan yang dilakukan DPRD. Di sini jelas sekali bahwa UU tersebut memberikan otoritas yang sangat besar terhadap DPRD. Namun penguatan lembaga legislatif di hadapan eksekutif tidak dengan sendirinya dapat mendorong tercapainya tujuan penguatan tersebut, yakni peningkatan kontrol terhadap kinerja Kepala Daerah yang lebih baik atau mencegah terjadinya penyimpangan terhadap implementasi kebijakan oleh eksekutif daerah. Malah sebaliknya terjadi. Relasi baru antara DPRD dan Kepala Daerah semakin marak dalam bentuk praktek kolusi baru antara eksekutif dan legislatif di daerah. Karenanya bagian yang banyak dikritisi selama lima tahun Undang-Undang tersebut berlaku adalah mengenai pelaksanaan pengawasan oleh DPRD.

Secara umum, setidaknya ada tiga anggapan yang muncul tentang pelaksanaan fungsi DPRD pasca pemerintahan Presiden Soeharto dan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 selama lima tahun. Pertama, DPRD dianggap kurang mampu melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif dari Kepala Daerah. Anggapan ini umumnya dianut oleh para pengamat politik yang cenderung menilai peranan Kepala Daerah masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedua, DPRD dianggap terlalu jauh mencampuri bidang tugas Kepala Daerah, sehingga cenderung menyimpang dari fungsi utamanya sebagai badan pemerintahan daerah yang menyelenggarakan fungsi legislasi. Anggapan ini banyak dianut oleh pejabat eksekutif daerah. Ketiga, DPRD dianggap tidak memperoleh kesempatan yang seimbang dengan Kepala Daerah untuk merumuskan kebijakan pemerintahan daerah. Anggapan ini umumnya beredar di kalangan anggota DPRD.

Tiga anggapan itu memiliki dasar pembedanya masing-masing. Persoalannya adalah bagaimana melaksanakan fungsi DPRD secara tepat dan proporsional, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, pemahaman atas segala peraturan itu tampak belum sama, baik di kalangan pengamat, pejabat pemerintah maupun DPRD. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa angin segar dan perubahan yang cukup mendasar dalam peraturan perundang-undangan karena peran DPRD sangat diperlukan karena dalam penjelasan

umumnya menyebutkan bahwa “hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat”⁶.

2. Tolak Ukur Kinerja Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Otonomi daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah dikenal adanya otonomi daerah yang dipayungi oleh pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. sejak awal kemerdekaan sampai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah sudah terdapat beberapa Undang-Undang yang mengatur tentang otonomi daerah. Namun selama itu pelaksanaan otonomi daerah lebih bernuansa sentralistik. Sejak 1 Januari 2001 mulai dilaksanakan paket kebijakan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, kebijakan otonomi daerah ini merupakan babak baru dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang lebih bercorak desentralisasi. Melalui desentralisasi ini diharapkan dapat ditata kembali hubungan antara pusat dan daerah serta diberikannya peluang dan kesempatan secara luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Keberhasilan penerapan kebijakan otonomi daerah ditentukan oleh berbagai faktor, salah satu diantaranya adalah kinerja dari pemerintah daerah. Walaupun kinerja pemerintah daerah bukanlah faktor yang paling dominan dalam menentukan keberhasilan penerapan kebijakan otonomi daerah namun perlu perhatian dan upaya untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah, secara simultan juga harus dilakukan peningkatan faktor-faktor lainnya. Di era otonomi daerah sekarang ini birokrasi di tingkat lokal sedang mengalami masa peralihan dari paradigma orde baru yang sentralistik ke paradigma reformasi yang mendukung desentralisasi dan demoratisasi. Namun tampaknya masa transisi di tingkat lokal ini harus di cermati karena cenderung menjauh dari semangat reformasi, meski mulai muncul pula good practices yang demokratis di beberapa daerah. Saat ini lebih menonjol adalah kepentingan elit lokal ketimbang isu-isu yang berkaitan dengan

⁶. Rian D. Nugroho, .*Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi*. Jakarta : Elex Media Komputindo, 2000. Hal. 3

kepentingan publik seperti peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan dan lain-lain.

Dalam otonomi daerah yang lalu seakan menjadi otonominya elit lokal untuk memperoleh atau mempertahankan kekuasaan yang acapkali ditempuhnya melalui transaksi-transaksi politik rendahan dengan sesama elit lokal maupun elit-elit diluar daerah. Secara umum kecenderungan kerentanan transisi/konsolidasi demokrasi antara lain bisa dilihat dari :

- a. Maraknya KKN (Korupsi, kolusi dan nepotisme) di daerah-daerah.
- b. Terjadinya “Golkarisasi” kepala daerah-kepala daerah, khususnya di luar Jawa.
- c. Konflik antara DPRD dengan kepala daerah yang merugikan kepentingan publik.
- d. Konflik/masalah koordinasi antara Gubernur dengan Bupati/Walikota yang merugikan kepentingan publik.
- e. Eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan yang mengakibatkan kerusakan lingkungan.
- f. Munculnya ratusan peraturan daerah (perda) bermasalah, pungutan yang membebani dunia usaha dan masyarakat.
- g. Buruknya pelayanan publik oleh pemerintah daerah kepada masyarakat.
- h. Masalah gender bisa.⁷

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda pokok yang tak terpisahkan dari otonomi daerah. Apalagi reformasi di tubuh birokrasi ini merupakan yang paling ketinggalan dibandingkan reformasi di bidang politik maupun ekonomi. Otonomi daerah sebagai hak daerah untuk memiliki kemandirian dalam memajukan masyarakatnya secara demokratis, baik di bidang politik, ekonomi maupun budaya, memerlukan suatu birokrasi yang reformis, efisien, kreatif, inovatif dan mampu menjawab tantangan dalam menghadapi ketidakpastian (uncertainties) di masa kini dan akan datang. “Yang dimaksud dengan reformasi birokrasi (sebagai alat) adalah *‘a means to make the administrative system a more effective instrument for social change, a better instrument to bring about political equality, social justice and economic growth’*⁸. Sebagai proses, “reformasi birokrasi juga dapat dilihat sebagai

⁷ Tri Ratnawati dalam Syamsuddin Haris (Ed), *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*, Jakarta, LIPI Press, 2007, hal 94

⁸ Ibid, hal 95

berubahnya praktek-praktek, tingkah laku dan struktur birokrasi yang telah mapan”⁹.

Di masa-masa transisi di daerah, pusat-pusat kekuasaan tidak lagi menumpuk pada satu figure kepala daerah (*eksekutif*) tetapi mulai melebar kepada para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*legislatif*). Hubungan kerja antara dua lembaga tersebut yang di masa Undang-undang nomor 5 tahun 1974 bersifat hirarki (secara de facto DPRD berada di bawah kekuasaan kepala daerah meskipun secara de jure sejajar), kini di bawah Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah bergeser menjadi hubungan kekuasaan yang sejajar, equal. Walaupun Undang-undang nomor 23 tahun 2014 telah diberlakukan DPRD adalah bagian dari pemerintahan daerah, pengambil keputusan yang tadinya bisa diambil secara cepat/sepihak oleh kepala daerah, sekarang ini relatif sulit dilakukan karena harus melalui dialog/negosiasi dengan DPRD. Saat ini tidak ada lagi ‘garis penghubung’ yang secara langsung menghubungkan antara rakyat dengan pemimpin, karena baik eksekutif maupun legislatif tidak bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat. Salah satu akses dari sistem yang keliru ini adalah minimnya inovasi dan progress di birokrasi, termasuk kegagalan dalam menyingkirkan sisa Orde Baru (dan mentalitas Orde Baru/mentalitas KKN di kalangan parpol-parpol baru/pihak-pihak yang mengaku dirinya reformis) di tingkat lokal. Padahal inovasi/progress penting sekali untuk demokratisasi. Menurut pendapat penulis, hal ini disebabkan oleh kegagalan eksekutif dan legislatif untuk menciptakan sinergi positif antara keduanya, dan sinergi dengan masyarakat (*local communities*). Keterkaitan elit lokal dengan *local communities* ini substansial sebagai factor pengontrol yang sangat diperlukan bagi munculnya pemerintahan daerah yang akuntabel dan aspiratif.

Bahwa kinerja kepala daerah dan DPRD bisa diukur dari sejauh mana eksekutif dan legislatif di daerah mampu menjalankan tugas mereka secara akuntabel, demokratis, memenuhi standard moralitas, sesuai aspirasi masyarakat luas dan efisien.

Kita barangkali akhirnya menyimpulkan bahwa birokrasi di Indonesia masih *underqualified*. Untuk perbaikannya, sistem pemilihan kepala daerah dan DPRD secara langsung (termasuk dengan mengantisipasi akses-akses negatif yang mungkin akan timbul),

⁹ Ibid

memodernisasi birokrasi (ramping tetapi professional), mendorong semakin berkualitasnya civil society (LSM/Pers/Asosiasi-asosiasi masyarakat) dan mendorong/memfasilitasi terbentuknya lembaga-lembaga independent yang menampung keluhan-keluhan masyarakat atas pelayanan/perlakuan yang diberikan oleh Negara/state kepada masyarakat.

Seperti kita ketahui bersama, relasi-relasi kekuasaan dengan pihak-pihak diluar masyarakat itulah yang seringkali menimbulkan banyak masalah dan ditorsi di negeri ini. Penulis percaya bahwa hanya dengan rasionalitas politik yaitu demokrasi, bangsa Indonesia akan mampu keluar dari krisis multi dimensi saat ini, termasuk keluar dari 'budaya demokrasi' yang penuh dengan 'KKN'.

Sehingga lahirnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga dengan demikian Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung atau dipilih langsung oleh rakyat dan tidak lagi kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD tapi langsung dengan rakyat pemilihnya. Inilah model kinerja dan akuntabilitas kepala daerah tanpa dibayang-bayangi oleh DPRD.

Kinerja yang meningkat secara sederhana dapat dilihat dan diukur dari kenyataan pemerintah yang (mampu) berbuat secara tepat sesuai kebutuhan, responsif, efektif dan efisien serta bertanggungjawab mulai tahapan perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi. Dan, karena konteks kinerja ini adalah demokrasi, pluralisme dan keterbukaan, maka kemampuan utama yang dibutuhkan adalah kemampuan mengkoordinasikan dan mensinergikan berbagai kepentingan, sumbangan dan partisipasi dari pelaku-pelaku yang makin banyak dan makin plural.

Kinerja demikian dapat disederhanakan sebagai kinerja eksekutif dalam berhadapan dengan masyarakat, khususnya masyarakat sipil, dan kinerja eksekutif dalam berhadapan dengan pasar atau pelaku-pelaku ekonomi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah.

Mengingat masyarakat adalah produsen kebudayaan, dan lain-lain, maka tugas pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah (eksekutif) yang harus ditingkatkan kinerjanya adalah menggali nilai-nilai social budaya yang ada untuk dikaji dan dikembangkan, memfasilitasi proses pertumbuhan dan pengembangan pemikiran alternatif dan proses-proses dialektikanya. Memfasilitasi tumbuhnya arena-arena, yang berupa

organisasi-organisasi social budaya yang mendasarkan diri pada kerjasama fungsional, terbuka, menggabungkan berbagai elemen secara normatif.

Berdayakan asosiasi dan organisasi sukarela yang ada untuk berpartisipasi dan mengawasi proses-proses perumusan dan penerapan kebijakan publik. Kebijakan publik harus menjadi milik publik dan publik harus merasakan manfaat atas keberadaan dan kinerja otoritas publik melalui kebijaksanaan dan proyek-proyek yang dilaksanakan. Bantu sedapat mungkin untuk menghilangkan atau mengurangi sinisme atau distrust diantara elemen-elemen masyarakat sipil atau elemen-elemen masyarakat sipil terhadap pemegang otoritas publik, baik eksekutif maupun legislatif, perbaiki kinerja berbagai pelayanan publik, terutama yang strategis dan berdampak langsung terhadap kehidupan sehari-hari orang banyak, seperti jaminan keamanan dan ketertiban umum pelayanan administrasi, fasilitas proses pendidikan politik dan lain-lain.

Namun peluang-peluang ekonomi dan fasilitas respon masyarakat/pelaku-pelaku ekonomi, baik untuk meningkatkan investasi, untuk menggerakkan produksi dan distribusi barang dan jasa. Meningkatkan fasilitas dari gerakan pemberdayaan UKM untuk lebih membantunya merespon peluang-peluang usaha yang tersedia. Serta disiapkan pelaku-pelaku ekonomi agar lebih mampu menghadapi persaingan dalam pasar bebas, termasuk pasar internasional. Menyediakan kredit permodalan berskala local yang mudah diakses, menyediakan bantuan teknis, khususnya kepada mereka yang kalah atau menjadi korban persaingan bebas, ataupun kepada mereka yang sedang mempersiapkan diri memasukinya demi mencapai hal-hal tersebut faktor-faktor berikut layak dipertimbangkan.

Kepemimpinan Kepala Daerah yang dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, dikonstruksikan sebagai pemimpin pemerintahan, pemimpin daerah, dan pengayom masyarakat berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang menyebutkan sebagai penguasa tunggal dan administrator dituntut untuk lebih banyak berinisiatif tetapi juga mengakomodasi berbagai tuntutan dan kepentingan serta untuk selanjutnya mensinergikan kebijakan-kebijakan demi membangun dan memperkuat solidaritas masyarakat atas dasar salin percaya secara aktif (active trust). Konsolidasi kelembagaan, teruskan restrukturisasi, perkuat nilai dan doktrin bahwa pemerintah adalah pelayan.

Prestasinya diukur dari kinerja pelayanannya, tempat pejabat profesional yang punya visi ke depan jelas pada pos-pos strategis dan tingkatkan terus peralatan kerja termasuk anggaran.

PENUTUP

1. Simpulan

Pertama, bahwa laporan keterangan pertanggungjawaban yang diberikan Kepala Daerah di hadapan sidang paripurna DPRD merupakan salah satu mekanisme pengawasan pihak legislatif (DPRD) terhadap pihak eksekutif (Kepala Daerah), di samping melalui mekanisme yang lain seperti hak angket, interpelasi, minta keterangan dan sebagainya yang dimiliki oleh DPRD. Di sini pembahasan mengenai posisi DPRD dalam pengawasan pelaksanaan APBD, terutama akan difokuskan pada pengawasan dalam aspek pertanggungjawaban ini.

Kedua, bahwa kinerja kepala daerah dan DPRD bisa diukur dari sejauh mana eksekutif dan legislatif di daerah mampu menjalankan tugas mereka secara akuntabel, demokratis, memenuhi standard moralitas, sesuai aspirasi masyarakat luas dan efisien

2. Saran

Pemerintah Perlu melakukan perubahan peraturan pelaksanaan yang mengatur tentang LKPJ kepala daerah untuk mensinkronkan dengan makna yang terkandung dalam ketentuan Undang-Undang organik sehingga secara hierarki hukum tidak terjadi konflik norma antara ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Harus ada kemauan politik yang kuat dan konsisten dari pemerintah untuk melakukan kebijakan regulasi mengenai LKPJ kepala daerah tidak sebatas sebuah laporan koreksi, tetapi perlu disertai dengan norma sanksi sebagai akibat dari LKPJ atas penyelenggaraan pemerintahan yang tidak akuntabilitas dari aspek efektifitas serta efisiensi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Andrizal, Pertanggungjawaban Kepala Daerah Terhadap DPRD Di Tinjau Dari UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Majalah Hukum Forum Akademika, ISSN, Volume 17 Nomor 1 April 2018.
- M. Arif Nasution, et. al, 2000, Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah, CV. Mandar madju, Bandung
- Rian D. Nugroho, .Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi. Jakarta : Elex Media Komputindo, 2000
- Salim HS Dan ErliesSeptianaNurbaini, 2013, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi, Cet. 2, Rajawali Pers, Jakarta.
- Siswanto Sunarso, 2005, Hubungan Kemitraan Badan Legislatif Dan Eksekutif Di Daerah, Mandar Maju, Bandung.
- Tri Ratnawati dalam Syamsuddin Haris (Ed), Desentralisasi Dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah), Jakarta, LIPI Press, 2007

Undang-Undang

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.