IMPLIKASI PENOLAKAN LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNG-JAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA

Oleh:
H.A. Komari
Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

Abstract

The Format of Indonesia Local Government that change with implementation Law Number 32 year 2004 concerning Local Government replaces Law Number 22 year 1999 concerning Local Government, the one of consequence change that is about responsibility the leader of local government. In implementation Law Number 22 year 1999 concerning Local Government, the leader of local government is responsible to DPRD as a local parlement with mechanism Responsible Report. DPRD as a local government have a authority to give and punish if a Responsible Report accepted or rejected with implicated the leader of local government can be impeacthment. The important point in implementation in Law Number 32 year 2004 concerning Local Government, with the simetris position like a partenership between leader of local government and DPRD as a local parlement is nothing implication of law with rejected to Progres Report the Leader of Local Government, as a like impeacthment, to claim in court or punish can not able to be a candidat in leader of local government in the next election.

Kata kunci: Laporan Pertanggungjawaban, Kepala Daerah, Pemerintahan Daerah

A. Pendahuluan

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan lokal di berbagai negara, terdapat 3 (tiga) varian untuk menentukan Kepala Daerah, yakni dapat dipilih secara langsung oleh rakyat, dipilih secara tidak langsung oleh sebuah dewan atau *council*, dan dapat dipilih oleh Pemerintah Pusat.[1] Dibanyak negara, mekanisme tersebut sangat jarang menimbulkan perdebatan, karena apapun varian yang dipilih, selagi fungsi-fungsi pemerintahan di daerah seperti perlindungan (*protective*), pelayanan masyarakat (*public services*) dan pembangunan (*development*) dapat dilaksanakan secara optimal serta dapat dirasakan kemanfaatannya, maka sistem pengisian jabatan-jabatan Kepala Daerah bukan merupakan persoalan primer yang perlu diperdebatkan.[2]

Pengisian jabatan publik, khususnya Kepala Daerah secara langsung sebenarnya tidak secara tegas diamanatkan dalam *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara) Republik Indonesia (RI) yang dikenal dengan nama Undang Undang Dasar (UUD) 1945. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan bahwa : "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".[3]

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat ditarik satu kesimpulan bahwa seorang Gubernur, Bupati, dan Walikota (Kepala Daerah) harus dipilih secara demokratis. Artinya tidak secara spesifik bahwa Kepala Daerah tersebut harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian mekanisme pemilihan Kepala Daerah juga dapat dilakukan secara tidak langsung, namun tetap harus melalui mekanisme yang demokratis.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung (Pilkada) juga untuk menyesuaikan dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 6A UUD 1945 yang menentukan bahwa: Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Artinya akan sangat ironis manakala mekanisme pemilihan pimpinan nasional saja

---

[1] B. Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah,* Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya, hlm 22

[2] Amiruddin dan Zainal Bisri, 2006, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek,* Jogjakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 45.

[3] Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945

dilakukan secara langsung, tetapi pilkada masih menggunakan ketentuan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 34 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 yang menentukan bahwa: Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersama.

Dengan diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004, maka pengisian jabatan Kepala Daerah sama dengan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, serta jabatan Kepala Desa yang sudah berpuluh-puluh tahun diselenggarakan secara langsung. Hal tersebut sesuai dengan amanat Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa: Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis, berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Terjadinya pergeseran kewenangan dalam memilih Kepala Daerah kepada rakyat, bukan berarti kedudukan DPRD untuk memainkan perannya dalam menentukan kepemimpinan Daerah menjadi hilang sama sekali. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 59 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana tersebut diatas, ketentuan pasal tersebut dapat dimainkan secara optimal oleh DPRD yang *nota bene* merupakan lembaga politik.

Persoalan yang mengemuka dari pergantian sistem pemilihan Kepala Daerah adalah berkaitan dengan mekanisme pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal tersebut karena berdasarkan ketentuan Pasal 42 ayat (1) huruf h UU No. 32 Tahun 2004, DPRD tidak lagi mempunyai tugas dan wewenang meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah, DPRD hanya berwenang meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut dipertegas kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007.

Memperhatikan uraian tersebut di atas, sebenarnya memunculkan suatu pertanyaan dalam bidang ketatanegaraan, berkaitan dengan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah. Jika dahulu berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD yang berwenang meminta, menilai dan menolak LKPJ Kepala Daerah. Implikasi yang timbul dari penilaian terhadap LKPJ Kepala Daerah oleh DPRD bisa mengakibatkan Kepala Daerah kehilangan legitimasi sehingga tidak lagi memiliki legitimasi politik dari DPRD untuk menjabat atau untuk mencalonkan diri kembali pada periode selanjutnya.

Namun seiring dengan perubahan aturan pelaksanaan yang sekarang di atur berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memunculkan satu pertanyaan dan permasalahan berkaitan dengan implikasi penolakan terhadap LKPJ Kepala Daerah. Sebab dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 20004 tentang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan pengaturan berkaitan dengan LKPJ Kepala Daerah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka tulisan ini bermaksud untuk mengkaji Implikasi Penolakan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara.

B. Pembahasan

1. Definisi dan Pengertian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang selanjutnya di sebut LKPJ adalah laporan yang berupa informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran atau akhir masa jabatan yang disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD.[4]

2. Ruang Lingkup Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

a. Ruang lingkup LKPJ mencakup penyelenggaraan:

[4] Pasal 1 Angka 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

1) urusan desentralisasi;
2) tugas pembantuan; dan
3) tugas umum pemerintahan.[5]

b. LKPJ terdiri atas:
1) LKPJ Akhir Tahun Anggaran; dan
2) LKPJ Akhir Masa Jabatan.[6]

LKPJ disusun berdasarkan RKPD[7] yang merupakan penjabaran tahunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Janga Panjang Daerah.[8] LKPJ Akhir Tahun Anggaran disampaikan kepada DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.[9] LKPJ Akhir Masa Jabatan disampaikan kepada DPRD paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan DPRD perihal berakhir masa jabatan kepala daerah yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[10] Dalam hal penyampaian LKPJ Akhir Masa Jabatan waktunya bersamaan dengan LKPJ Akhir Tahun Anggaran atau berjarak 1 (satu) bulan, penyampaian LKPJ Akhir Tahun Anggaran disampaikan bersama dengan LKPJ Akhir Masa Jabatan.[11]

3. Materi Muatan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

LKPJ sekurang-kurangnya menjelaskan:
a. arah kebijakan umum pemerintahan daerah;
b. pengelolaan keuangan daerah secara makro, termasuk pendapatan dan belanja daerah;
c. penyelenggaraan urusan desentra-lisasi;
d. penyelenggaraan tugas pemban-tuan; dan
e. penyelenggaraan tugas umum pemerintah-an.[12]

Arah kebijakan umum pemerintahan daerah memuat visi, misi, strategi, kebijakan dan prioritas daerah.[13] Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud memuat:
a. pengelolaan pendapatan daerah meliputi intensifikasi dan ekstensifikasi, target dan realisasi pendapatan asli daerah, permasalahan dan solusi; dan
b. pengelolaan belanja daerah meliputi kebijakan umum anggaran, target dan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah, permasalahan dan solusi.[14]

Penyelenggaraan tugas pembantuan untuk provinsi dan untuk kabupaten/kota meliputi

---

[5] Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

[6] Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

[7] Yang dimaksud dengan "RKPD" adalah penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional bagi daerah provinsi dan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan Pemerintah, atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi bagi daerah kabupaten/kota. Lihat Penjelasan Pasal 16 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat

[8] Pasal 16 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

[9] Pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

[10] Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

[11] Pasal 17 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat

[12] Pasal 18 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat

[13] Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat

[14] Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat

tugas pembantuan yang diterima dan tugas pembantuan yang diberikan.[15] Tugas pembantuan yang diterima meliputi:

a. dasar hukum;
b. instansi pemberi tugas pembantuan;
c. program, kegiatan dan pelaksanaannya;
d. sumber dan jumlah anggaran yang digunakan; dan
e. permasalahan dan solusi.[16]

Tugas pembantuan yang diberikan sebagaimana meliputi:

a. dasar hukum;
b. urusan pemerintahan yang ditugas pembantuankan; dan
c. sumber dan jumlah anggaran yang digunakan.[17]

Penyelenggaraan tugas umum pemerintahan meliputi tugas umum pemerintahan yang sekurang-kurangnya menjelaskan:

a. kebijakan dan kegiatan serta realisasi pelaksanaan kegiatan; dan
b. permasalahan dan solusi.

4. Penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

LKPJ disampaikan oleh kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD. LKPJ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas oleh DPRD secara internal sesuai dengan tata tertib DPRD. Berdasarkan hasil pembahasan, DPRD menetapkan Keputusan DPRD. Keputusan DPRD disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima. Keputusan DPRD disampaikan kepada kepala daerah dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan. Apabila LKPJ tidak ditanggapi dalam jangka waktu 30 bari setelah LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan.[18]

LKPJ Akhir Masa Jabatan kepala daerah merupakan ringkasan laporan tahun-tahun sebelumnya ditambah dengan LKPJ sisa masa jabatan yang belum dilaporkan.[19] Sisa waktu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum dilaporkan dalam LKPJ oleh kepala daerah yang berakhir masa jabatannya, dilaporkan oleh kepala daerah terpilih atau penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah berdasarkan laporan dalam memori serah terima jabatan.[20] Apabila kepala daerah berhenti atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, LKPJ disampaikan oleh pejabat pengganti atau pelaksana tugas kepala daerah.[21]

5. Pertanggungjawaban Kepala Daerah di Era Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut

[15] Pasal 21 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat

[16] Pasal 21 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat

[17] Pasal 21 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat

[18] Pasal 23 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

[19] Pasal 24 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

[20] Pasal 25 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

[21] Pasal 26 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat.

asas otonomi dan tugas pembantuan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta keragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.[22]

Untuk terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah sejalan dengan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, bertanggungjawab serta mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif dan efisien sesuai dengan prinsip tata pemerintahan yang baik, maka Kepala Daerah wajib melaporkan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan dimaksud dalam bentuk LPPD, LKPJ; dan Informasi LPPD.

Bagi Pemerintah LPPD dapat dljadikan salah satu bahan evaluasi untuk keperluan pembinaan terhadap pemerintah daerah. Dengan dilaksanakannya pemilihan langsung kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka hubungan kerja Kepala Daerah dengan DPRD mengalami perubahan yang cukup mendasar dibandingkan ketika Kepala Daerah dipilih DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD. Pemilihan langsung kepala daerah telah menyebabkan adanya kesetaraan dan kemitraan hubungan antara kepala daerah yang menjalankan fungsi eksekutif dengan DPRD yang menjalankan fungsi legislatif dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.[23]

Kondisi tersebut menjadi landasan terbentuknya hubungan *checks and balances*[24] yang lebih seimbang antara kepala daerah dengan DPRD. Dalam kaitan hubungan tersebut maka kepala daerah berkewajiban menyampaikan LKPJ kepada DPRD. Sebagai kepala daerah hasil pilihan rakyat, maka kepala daerah tersebut berkewajiban pula untuk menginformasikan laporan penyelenggaran pemerintahan daerah yang telah dilaksanakan kepada masyarakat sebagai perwujudan adanya tranparansi dan akuntabilitas kepala daerah terhadap masyarakat.

UU No. 32 Tahun 2004 adalah lahir dari sebuah sintesa UU No 22 Tahun 1999. Sebagaimana diketahui, salah satu masalah mendasar UU 22/1998 adalah lemahnya pengawasan maupun *check and balances*. Kewenangan DPRD sangat besar, baik ketika memilih kepala daerah, maupun LPJ tahunan kepala daerah. Kewenangan DPRD itu dalam penerapan di lapangan sulit dikontrol dan kemudian menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan ketidakseimbangan kekuasaan. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang menempatkan DPRD sebagai lembaga yang memilih dan menentukan "nasib" penilaian laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah banyak menimbulkan masalah serius terkait dengan kolusi dan suap. Beberapa contoh kasus memperlihatkan bahwa kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan menilai laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah telah menimbulkan tawar-menawar politik dengan berbagai imbalan baik itu berupa uang, benda, tanah, jabatan, dan motif balas budi lainnya.[25]

Dari sanalah kemudian UU No. 32/2004 mencoba mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan. DPRD dan Kepala Daerah sama-sama dipilih oleh rakyat. Sebagai eksekutif kepala daerah melaksanakan, dan DPRD sebagai legislatif membuat aturan. Kepala daerah melaksanakan program, sedangkan DPRD melakukan pengawasan. Mereka bersama-sama membuat budget, sehingga esensinya hak budget itu ada.[26] Selain itu, kepala daerah juga membuat laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke instansi pemerintah di atasnya. Namun demikian, esensinya, kepala daerah tidak bertangungjawab kepada pemerintah pusat,

[22] Deddy Supriady Bratakusumah, dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,* Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm 43

[23] The Liang Gie, 2006, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid III,* Jakarta; Gunung Agung, hlm 54

[24] Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, hlm. 32

[25] Lihat Laporan Penelitian Konteks Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/1999 Menjadi UU No. 32/2004), oleh Partenership Kemitraan dan Yayasan YAPPIKA, Mei 2006, hal 47

[26] Sutoro Eko, 2005, Kata Pengantar dalam buku *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "AMPD" dan AMPD Press, Yogyakarta, cetakan pertama, hlm vi

tetapi ke rakyat. Untuk itulah ketika membuat LKPJ, kepala daerah berkewajiban membuat IPPD (Informasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) kepada rakyat. Sementara akuntabilitas keuangannya dalam perhitungan anggaran akan diperiksa oleh BPK. Kalau BPK setuju, maka akan memberikan catatan tersebut ke DPRD, dan selanjutnya kalau DPRD setuju baru dibuat peraturan daerah terkait dengan LKPJ tersebut. Ini merupakan alur pertanggungjawaban dan sekaligus mekanisme hubungan kepala daerah dengan lembaga perwakilan yang ada di daerah; dalam hal ini DPRD.

Memang, dengan mekanisme pertanggungjawaban semacam itu akan menjadi masalah ketika ternyata kepala daerah terpilih kinerjanya buruk. Sementara menurut UU 32/2004, kepala daerah tidak bisa diberhentikan dengan alasan kinerja, kecuali yang bersangkutan melakukan kriminal dan divonis bersalah oleh pengadilan. Made Suwandi menyebut hal ini sebagai resiko pemilihan langsung.[27] Jalan keluar yang paling efektif dalam kasus ini adalah mengembalikan kedaulatan kepada rakyat pada Pemiihan Kepala Daerah selanjutnya untuk lebih memilih Kepala Daerah yang lebih baik lagi. Dengan kata lain, meminjam pendapat Jimly Asshiddiqie, maka mekanisme LKPJ dan Pilkada adalah sebuah proses evolusioner dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih, terbuka, dan bervisi kesejahteraan rakyat. [28]

6. Implikasi Pertanggungjawaban Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Kepala Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 tidak bertanggungjawab ke samping kepada DPRD dan ke bawah kepada rakyat pemilih, melainkan bertanggungjawab ke atas (Gubernur bertanggungjawab ke Presiden melalui Mendagri, Bupati/Walikota bertanggungjawab ke Mendagri melalui Gubernur). Kepala Daerah cukup memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menyampaikan informasi kepada masyarakat.[29]

Model akuntabilitas semacam ini, menurut Sutoro Eko, akan menimbulkan dampak buruk; *pertama,* Depdagri dibuat menjadi organ dan instrumen korporatisme negara (negara dalam negara) yang mempunyai kekuatan besar untuk mengendalikan daerah secara terpusat. Padahal, menurut skema desentralisasi, Depdagri mestinya menjadi mediator yang baik antara pusat dan daerah, bahkan harus menjadi ”pembela” agar otonomi daerah lebih kuat. *Kedua,* dalam konteks struktur-kultur politik yang masih birokratis dan klientelistik, akuntabilitas vertikal justru akan membuat kepala daerah kurang akuntabel dan responsif kepada masyarakat, melainkan akan lebih loyal (tunduk) pada kekuasaan di atasnya. Dalam praktik bisa jadi kepala daerah akan menghindar dari desakan rakyat dan akuntabilitas publik, sebab sudah merasa cukup menyampaikan pertanggungjawaban kepada pusat. Loyalitas vertikal dengan mudah akan dijadikan kepala daerah sebagai tameng atas tuntutan publik.[30]

Oleh karena itulah, maka tidak akan mungkin terjadi sebuah implikasi hukum terhadap penolakan LKPJ Kepala Daerah yang dilakukan baik oleh DPRD maupun oleh masyarakat. Sebab meskipun DPRD berhak memberikan putusan terhadap LKPJ Kepala Daerah, namun putusan DPRD itu hanya bersifat rekomendasi yang implikasinya hanya berupa masukan-masukan kepada Kepala Daerah agar dimasa mendatang pemerintahan ditingkatkan dengan lebih baik lagi.[31] Sementara akuntabilitas publik kepada Masyarakat melalui Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,[32] hanyalah sebatas menginformasikan

[27] *Ibid*, hlm. 48
[28] Jimly Asshiddiqie, 2006, *Op. Cit*. hlm 25
[29] UU 32/2004 Pasal 27 ayat (2) dan (3)
[30] Sutoro Eko, ”Resentralisasi dan Neokorporatisme.” Sumber: http://www.ireyogya.org, diakses pada tanggal 5 April 2007.
[31] Pasal 23 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat,
[32] Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah informasi

saja, masyarakat ternyata tidak memiliki mekanisme untuk menyatakan menerima atau menolak, yang bisa dilakukan hanya memberikan rekomendasi kepada DPRD terkait evaluasi jalannya pemerintahan melalui mekanisme *public hearing* atau agregasi dan aspirasi kepentingan yang biasa dilakukan oleh DPRD atau anggota DPRD dengan masyarakat.

Jika kemudian terjadi kasus penolakan terhadap LKPJ Kepala Daerah, maka secara yuridis penolakan tersebut tidak akan mempunyai implikasi hukum terhadap Kepala Daerah: Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan ditengah masa jabatan karena ditolaknya LKPJ atau dituntut dimuka pengadilan karena Penolakan LKPJ, atau dinyatakan tidak boleh mencalonkan diri kembali pada pemilihan Kepala Daerah selanjutnya, artinya meskipun LKPJ Kepala Daerah ini banyak mendapatkan kecaman dan penolakan, Kepala Daerah ini tetap saja bisa melenggang untuk mencalonkan diri kembali pada Pemilihan selanjutnya.

Namun jika implikasi sosial dan politik yang dimaksud, hal itu bisa saja terjadi. Yang paling memungkinkan adalah dengan adanya penolakan LKPJ Kepala Daerah, terutama dari masyarakat, adalah pada saat sang Kepala Daerah mencalonkan diri kembali, maka sudah pasti akan kehilangan pendukung sebagai implikasi sosial dan politik terhadap penolakan LKPJ. Bukan hanya itu, integritas dan kapabilitas seorang Kepala Daerah yang LKPJ nya ditolak akan mengalami kemerosotan, sehingga akan berimbas dalam hubungan sosial kemasyarakatan, terutama dengan konstituen pemilihnya.

C. Penutup

Pemilihan langsung kepala daerah telah menyebabkan adanya kesetaraan dan kemitraan hubungan antara kepala daerah yang menjalankan fungsi eksekutif dengan DPRD yang menjalankan fungsi legislatif dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Kepala Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 tidak bertanggungjawab ke samping kepada DPRD dan ke bawah kepada rakyat pemilih, melainkan bertanggungjawab ke atas (Gubernur bertanggungjawab ke Presiden melalui Mendagri, Bupati /Walikota bertanggungjawab ke Mendagri melalui Gubernur).

Kepala Daerah cukup memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menyampaikan informasi kepada masyarakat. Oleh karena itulah, maka tidak akan mungkin terjadi sebuah implikasi hukum terhadap penolakan LKPJ Kepala Daerah yang dilakukan baik oleh DPRD maupun oleh masyarakat. Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan ditengah masa jabatan karena ditolaknya LKPJ atau dituntut dimuka pengadilan karena Penolakan LKPJ, atau dinyatakan tidak boleh mencalonkan diri kembali pada pemilihan Kepala Daerah selanjutnya, artinya meskipun LKPJ Kepala Daerah ini banyak mendapatkan kecaman dan penolakan, Kepala Daerah ini tetap saja bisa mencalonkan diri kembali pada Pemilihan selanjutnya.

Mekanisme hubungan kepala daerah dengan DPRD, dan akuntabilitas kepala daerah dalam sistem LKPJ perlu ditinjau ulang. Terutama untuk mengakomodir respons DPRD dan masyarakat terhadap LKPJ Kepala Daerah yang tidak memuaskan dan tidak menggambarkan kemajuan pemerintahan daerah. Kekurangan yang nampak dalam sistem akuntabilitas LKPJ yang tidak mengakomodir pertanggungjawaban dari sisi kinerja Kepala Daerah harus segera disempurnakan, sehingga DPRD dan masyarakat bisa memberikan penilaian terhadap LKPJ dilihat dari kinerja Kepala Daerah dan ada mekanisme hukum terhadap LKPJ dari sisi kinerja dan *progress report*.

penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat melalui media yang tersedia di daerah.

Daftar Pustaka

Buku Literatur

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI;

Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama;

Cipto Handoyo, B. Hestu. 1998. *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*. Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya;

Eko, Sutoro. 2005. Kata Pengantar dalam buku *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "AMPD" dan AMPD Press;

Ensiklopedia Indonesia, Vol 4, halaman 2348 (Jakarta : Ikhtiar Baru Van Hoeve);

Fajar, Mukthie. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayu Media;

Gie, The Liang. 2006. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid III*. Jakarta: Gunung Agung;

Jatmika, Sidik. 2001. *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*. Yogyakarta: BIGRAF Publishing;

Jimung, Martin. 2005. *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara;

Internet, Majalah dan Surat Kabar

Eko, Sutoro, *"Resentralisasi dan Neokorporatisme"* Sumber: http://www.ire-yogya.org, diakses pada tanggal 5 April 2007

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen ke tiga Tahun 2001;

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggung jawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Kepada Masyarakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4693).

CURICULUM VITAE

Nama lengkap : H.A. Komari, S.H., M.Hum
NIP : 130890934
Tempat/Tanggal Lahir : Klaten, 6 Juni 1954
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Bidang Keahlian : Hukum Tata Negara
Kantor/Unit Kerja : Fakultas Hukum
Alamat Kantor : Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 53122
Alamat Rumah : Jl. Karang kobar 25 A Purwokerto
Telepon/HP : (0281) 631774/081804845366

Pendidikan

No	Perguruan Tinggi	Kota & Negara	Tahun Lulus	Bidang Studi
1	Universitas Diponegoro (S1)	Semarang, Indonesia	1979	Hukum Tata Negara
2.	Universitas Airlangga	Surabaya, Indonesia	1997	Ilmu Hukum

Pengalaman Riset atau kegiatan Ilmiah

No	Judul Riset	Tahun
1	Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	2007