PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

(Analisis Yuridis Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)

TESIS

Disusun oleh :

S U M A D I

Nomor Mahasiswa : 05912013
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2009

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

(Analisis Yuridis Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)

Disusun oleh :

S U M A D I

Nomor Mahasiswa : 05912013
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk Diajukan ke hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tesis

Yogyakarta, 2009

Pembimbing I	Pembimbing II
DR. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.	**Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.**

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH.

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

(Analisis Yuridis Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)

TESIS

Oleh :

S U M A D I

Nomor Mahasiswa : 05912013
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 2 Februari 2010 dan dinyatakan **LULUS**

Ketua,

Dr. Hj. NI'MATUL HUDA, S.H, M. Hum.

Anggota

SRI HASTUTI PUSPITASARI, S.H, M.H.

Anggota

Dr. SAIFUDIN, S.H, M.H.

Mengetahui Ketua Program

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA

Dr. RIDWAN KHAIRANDY, S.H, M.H

Motto :

1. Hidup ini sekali , maka haruslah berarti.
2. Orang yang penting bukan karena pangkat, jabatan dan kedudukan, tetapi Orang yang berguna untuk orang lain.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT karena berkat karunia Nya, akhirnya Penulis berhasil menyelesaikan penulisan tesis dengan judul " PERTANGGUNG JAWABAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH " Suatu Tinjauan Yuridis Terhadap UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Tulisan ini merupakan persyaratan dalam menyelesaikan study pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dorongan semangat dari keluarga tercinta merupakan langkah pemicu dorongan yang tiada terhingga terutama dari istriku Suni, anak-anakku Taufiq, Iqbal dan Ais yang menjadikan kekuatan untuk bangkit menyelesaikan " tugas yang tertunda ini ".

Begitu pula ucapan terima kasih penulis sampaikan pada :

1. Bapak Prof.Dr. Dahlan Thaib, SH. M.Si (Alm) yang dalam pertengahan jalan membimbing penulis dipanggil keharibaan Nya.
2. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda.SH.M. Hum selaku pembimbing
3. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH. MH selaku pembimbing
4. Bapak Dr. Ridwan Khairandy, S.H. selaku Ketua Program Pasca Sarjana FH UII
5. Mas Sutik dkk Staf Program Pasca Sarjana FH UII.
6. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Telah dengan tekun memberikan bimbingan dan bantuannnya sehingga akhirnya dapat menyelesaikan tesis ini. Semoga tulisan ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap khasanah ilmu pengetahuan di negeri ini.

Wassalam

Penulis,

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PENGESAHAN ii

HALAMAN PERSETUJUAN iii

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN iv

KATA PENGANTAR v

DAFTAR ISI vii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 7

C. Tujuan Penelitian 8

D. Tinjauan Pustaka 9

E. Metode Penelitian 21

F. Sistematika 23

BAB II TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH 26

A. Pengertian Pemerintahan Daerah 26

B. Asas-Asas Dalam Pemerintahan Daerah 35

C. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah 46

D. Hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD 54

E. Pertanggungjawaban Kepala Daerah 61

BAB III PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH 72

A. Kedudukan Kepala Daerah 72

1. Kedudukan Gubernur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 72

2. Kedudukan Gubernur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 80

3. Kedudukan Gubernur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 90

4. Kedudukan Bupati/Walikota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 96

5. Kedudukan Bupati/Walikota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 98

6. Kedudukan Bupati/Walikota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 99

B. Pertanggungjawaban Kepala Daerah 104

1. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 104

2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 110

3. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 120

C. Pola Ideal Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah 123

BAB IV PENUTUP 134

A. Kesimpulan 134

B. Saran 136

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Berdasarkan ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah yang dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Asas desenstralisasi bermakna membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan adanya model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraan kewenangan.

Kewenangan otonomi daerah di dalam suatu negara kesatuan tidak boleh diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan

kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.

Sebenarnya pemberian otonomi daerah dalam negara kesatuan essensinya telah terakomodir dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang intinya membagi daerah Indonesia atas daerah yang lebih kecil. Daerah itu bersifat otonom *(Streek en locale recht gemeenschappen)* dengan dibentuk badan perwakilan rakyat atau hanya berupa daerah administrasi saja. Daerah besar dan kecil yang diberikan kewenangan otonomi bukan merupakan negara bagian, melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan dibentuk dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong aktifitas bagi lingkungannya sendiri.

> Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari bawah, maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan yang utama adalah berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu dapat diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya, sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya. Dalam otonomi, daerah leluasa untuk menggunakan dana, baik yang berasal dari daerahnya tanpa campur tangan pemerintah pusat, ada keleluasaan untuk menggali sumber-sumber potensial yang ada di daerahnya, keleluasaan untuk berprakarsa, memilih alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan untuk daerahnya, keleluasaan untuk memperoleh dana perimbangan pusat dan daerah yang memadai, yang didasarkan atas kriteria obyektif dan adil.[1]

---

[1] Ryaas Rasyid, 2000, *Perspektif Otonomi Luas Dalam Buku Otonomi Atau Federalisme*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 80.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran di atas, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya antara lain mengatur mengenai wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, Kabupaten dan daerah Kota yang ketiganya berstatus daerah otonom. Pada dasarnya daerah otonom tidak bertingkat yang satu dengan yang lain tidak mempunyai hubungan sub-ordinasi. Daerah provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah Kabupaten dan Kota. Dengan demikian, daerah provinsi, daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur bahwa Kabupaten/Kota adalah sub ordinasi dari provinsi atau dengan kata lain Kepala Daerah adalah atasan dari Bupati/Walikota dan Kepala Daerah (sebagai kepala daerah) adalah bawahan dari Presiden.

Dalam pembagian daerah otonom, yaitu menjadikan daerah Kabupaten dan daerah Kota sebagai daerah otonom murni, dan tidak merangkap sebagai wilayah administrasi. Di daerah Kabupaten dan daerah Kota dianut asas desentralisasi murni, asas dekonsentrasi tidak dipergunakan lagi di daerah Kabupaten dan daerah Kota, kecuali di daerah provinsi. Asas tugas pembantuan dari pemerintah pusat, baik kepada daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota dan desa masih dimungkinkan dengan konsekuensi pembiayaan sarana dan prasarana dan SDM dari pemerintah yang menugaskannya.

Pengaturan dalam semua Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah membuat peranan Kepala Daerah sangat strategis, karena Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Ketidakmampuan Kepala Daerah dalam mensukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada kaedah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan nasional. Sedangkan dalam pendekatan pelayanan, Kepala Daerah juga merupakan komponen strategis dalam mengupayakan terwujudnya pelayanan yang berkualitas, baik pelayanan internal dalam organisasi maupun pelayanan eksternal kepada masyarakat. Kepemimpinan Kepala Daerah yang menerapkan pola dan strategi mendengarkan, merasakan, menanggapi dan mewujudkan keinginan, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat dan tuntutan organisasi, merupakan kekuatan dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi dan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat.[2]

Sebagaimana halnya pemimpin organisasi lain, Kepala Daerah juga dihadapkan pada berbagai keadaan dan tantangan dalam memimpin organisasi administrasi daerah. Tantangan yang dihadapi Kepala Daerah antara lain bagaimana mewujudkan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagai suatu paradigma baru. Paradigma baru tersebut menuntut kegiatan nyata dari Kepala Daerah diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang kreatif, inovatif, perintisan, orientasi pelanggan/masyarakat, orientasi pelayanan dan pemberdayaan.

---

[2] J. Kaloh, 2003, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 4

Daerah provinsi di samping berstatus sebagai daerah otonom juga sebagai daerah administratif. Status ini berimplikasi terhadap kedudukan rangkap/ganda Kepala Daerah. Dalam kedudukannya sebagai daerah otonom, provinsi mempunyai kewenangan di bidang yang berbeda dengan ketika berkedudukan sebagai daerah administrasi. Kedudukan rangkap Kepala Daerah serta perannya/kewenangan di era otonom daerah ini merupakan salah satu hal yang berbeda dengan kedudukan serta peran/kewenangan di era Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.[3]

Menurut ketentuan Pasal 14 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Di samping itu Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Ada satu warna baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang 33 Tahun 2004, yaitu ketentuan mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah. Dikatakan warna baru, karena di dalam sistem pemerintahan daerah yang lama, ketentuan yang mengatur mengenai hal itu tidak mencerminkan prinsip-

[3] Ryaas Rasyid, *Op., Cit.* hlm. 81-82.

prinsip demokrasi yang sesungguhnya. Sistem lama sebagaimana dikandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menetapkan : "Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri" (Pasal 22 ayat (2)). Sedangkan kepada DPRD, Kepala Daerah berkewajiban memberikan "keteragan pertanggungjawaban" sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya (ayat (3)).

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 45 ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pertanggungjawaban Kepala Daerah meliputi tiga macam, yaitu :

1. Pertanggungjawaban pada setiap akhir tahun anggaran, dalam hal ini menyangkut kebijakan pemerintahan dan keuangan
2. Pertanggungjawaban dalam hal tertentu atas permintaan DPRD
3. Pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan Kepala Daerah.

Dalam implementasinya, diantara ketiga macam pertanggungjawaban itu, ketentuan yang mewajibkan Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD di setiap akhir tahun anggaran, telah ditafsirkan berbeda-beda oleh para anggota DPRD melalui fraksinya. Perbedaan tafsir atau pemahaman ini muncul baik di sesama anggota DPRD satu daerah (internal DPRD) maupun antar daerah yang satu dengan lainnya (eksternal). Hal ini tidak terlepas dari adanya latar belakang kepentingan-kepentingan tertentu, baik yang bersifat positif maupun negatif. Oleh beberapa anggota DPRD, Pasal 45 ayat (1) benar-benar dijadikan senjata ampuh yang bisa digunakan untuk menekan Kepala Daerah. sehingga tidaklah mengherankan, jika sidang pleno DPRD

yang digelar untuk membahas pertanggungjawaban tahunan Kepala Daerah, banyak diantaranya telah dijadikan ajang perdebatan yang ramai untuk "menerima" atau "menolak" yang berlatar belakang "mendukung" atau "menjatuhkan" Kepala Daerah sebelum berakhir masa jabatannya.[4]

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan tiga Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia dengan cara melakukan studi komparasi masalah pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut ketiga peraturan perundang-undangan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam tesis ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

---

[4] Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 81

3. Bagaimana pola ideal pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kedudukan Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
2. Untuk mengetahui dan mengkaji pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
3. Untuk mengetahui dan mengkaji pola ideal pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah.

D. Tinjauan Pustaka

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peratruan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi

pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara :

1. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Peraturan Daerah
2. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.[5]

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.[6]

---

[5] Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91

[6] Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 74

Berbeda dengan van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi, atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Pada mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal).[7]

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu Pasal 18 UUD 1945, antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Maksud pasal ini adalah bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil.

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah pada asasnya mempunyai perbedaan. Istilah otonomi cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan negara). Sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (pembagian kekuasaan), dalam praktiknya kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu berhubungan dengan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang

---

[7] *Ibid*, hlm. 75

telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.[8]

Provinsi daerah tingkat I berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 akan dijadikan daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi, yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Kepala Daerah. Daerah provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah Kabupaten dan Kota. Dengan demikian, daerah otonom provinsi dan daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki.

Di dalam menjalankan kedudukan penyelenggaraan pemerintahan di daerah Provinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi, Kepala Daerah memiliki kewenangan:[9]

1. Pertimbangan untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI;
2. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang lintas daerah Kabupaten dan daerah Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota;
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan demokrasi.

Terdapat beberapa dasar pemikiran yang melatarbelakangi mengapa kepemimpinan Kepala Daerah penting dan menarik untuk dipelajari. Sepanjang sejarah, sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru dan era

---

[8] Ryaas Rasyid, 2000, *Op. Cit*, hlm. 78.
[9] *Ibid*

reformasi dewasa ini, kedudukan dan peranan Kepala Daerah dengan beragam penyebutan seperti Gubernur, Bupati, Walikota, telah menunjukkan eksistensinya, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah secara terus menerus dihadapkan pada pelbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspons dan diantisipasi, sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi Kepala Daerah.[10]

Landasan normatif penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam beberapa kurun waktu tertentu, sebagai akibat pengaruh perubahan politik pemerintahan, telah memberi warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola perilaku kepemimpinan Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagai ketentuan normatif yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, telah mengatur kedudukan, tugas, fungsi, kewajiban dan persyaratan Kepala Daerah.

Pengaturan dalam semua Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah membuat peranan Kepala Daerah sangat strategis, karena Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan

---

[10] J. Kaloh, 2003, *Op. Cit*, hlm. 3

nasional, sebab pemerintahan daerah merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional atau negara. Efektivitas pemerintahan negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan Kepala Daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan nasional.

Dari tinjauan organisasi dan manajemen, Kepala Daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan oleh sejauh mana efektivitas peran yang dimainkan oleh Kepala Daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi dan kapabilitas Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab Kepala Daerah.

Dalam pendekatan pelayanan, Kepala Daerah juga merupakan komponen strategis dalam mengupayakan terwujudnya pelayanan yang berkualitas, baik pelayanan internal dalam organisasi maupun pelayanan eksternal kepada masyarakat. Kepemimpinan Kepala Daerah, yang menerapkan pola dan strategi mendengarkan, merasakan, menanggapi dan mewujudkan keinginan, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat dan tuntutan organisasi, merupakan kekuatan dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi dan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat.

Dalam konteks hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, guna perumusan dan implementasi kebijakan publik, peranan Kepala Daerah sangat strategis, bukan hanya untuk merumuskan dan mengambil inisiatif, tetapi juga untuk mempengaruhi keputusan yang dihasilkan. Kepala Daerah, sebagai puncak suatu piramida hierarki administratif, memiliki peranan dalam menjalankan keseluruhan peraturan daerah yang dibuat bagi pemerintah daerah yang lebih tinggi atau badan perwakilan daerah. Dengan demikian ia mempunyai hak dan kewajiban untuk membuat keputusan yang diperlukan untuk menjalankan peraturan dari unit pemerintahan yang lebih tinggi.[11]

Jika dilihat dari hierarki kepemimpinan pemerintahan di Indonesia, Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) berada di posisi kepemimpinan tingkat menengah. Di atasnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh Presiden beserta pembantunya, dan di bawahnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh Camat dan Kepala Desa/Lurah. Para pemimpin pemerintahan tersebut bertanggung jawab sepenuhnya atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya masing-masing, sekaligus mempertanggungjawabkan tugas yang diembannya kepada pejabat yang berwenang sesuai hierarki kepemimpinan tersebut. Bahkan dalam sistem administrasi negara dan penyelenggaraan pembangunan nasional, kedudukan pemimpin pemerintahan sebagai pejabat yang berperan dalam penyelenggaraan administrasi negara sangat penting dan menentukan, karena kepemimpinan itulah yang berperan sebagai motor, pelopor, kreator dan

[11] *Ibid*, hlm. 5

inovator pemikiran, perencanaan, perumusan, implementasi, evaluasi dan pengendalian berbagai kebijakan dalam rangka pencapaian tujuan nasional.

Perkembangan politik dalam pergeseran Orde Lama ke Orde baru telah membawa nuansa baru dalam kepemimpinan Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah telah menempatkan Kepala Daerah sebagai administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan administrator kemasyarakatan. Kepala Daerah dalam kedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom, juga sebagai Kepala Wilayah menempati dan memegang posisi kendali yang cukup besar dan signifikan dalam masa ini. Kondisi tersebut telah semakin memperkuat dan memperbesar kekuasaan Kepala Daerah, dibandingkan dengan unsur pemerintahan lainnya seperti legislatif dan yudikatif, dan bahkan telah menciptakan kekuasaan yang cenderung tak terbatas.

Upaya reformasi pemerintahan dalam konteks mengkritik kepemimpinan pemerintahan, secara khusus Kepala Daerah, telah mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan Kepala Daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya adalah juga sebagai Wakil Pemerintah. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, sedangkan Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Sebagai Kepala Daerah Otonom, Kepala Daerah berkedudukan sebagai perangkat daerah otonom yang dipilih oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di DPRD. Dalam kedudukan sebagai perangkat Daerah Otonom, Kepala Daerah mempunyai tugas pokok :[12]

1. Memimpin jalannya Pemerintahan Daerah
2. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan
3. Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Peraturan Daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
4. Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Peraturan Daerah sebagai kebijakan daerah
5. Menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pemimpin pemerintahan daerah, Kepala Daerah wajib memberi keterangan pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan daerah pada setiap akhir tahun

---

[12] *Ibid*, hlm. 38

anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang istimewa DPRD yang bersifat pleno terbuka.

Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pertanggungjawaban Kepala Daerah sering menjadi sorotan banyak kalangan. Kepala Daerah cenderung memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada anggota DPRD, sedangkan pertanggungjawabannya diberikan kepada pemerintah tingkat atas atau pusat. Hal ini disebabkan karena Kepala Daerah dan DPRD berada dalam satu kotak, sehingga Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 merupakan alasan yang kuat bagi Kepala Daerah yang bersangkutan untuk tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi kepada Pemerintah Pusat, yang secara tidak langsung membuat dia terpilih menjadi Kepala Daerah. Dengan demikian mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang terjadi selama berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak mengandung umpan balik dari DPRD, karena bentuknya hanya keterangan pertanggungjawaban yang memberikan kesan bahwa DPRD tidak dapat menyanggah dan membantah laporan tersebut. Pola pertanggungjawaban sebagaimana tersebut di atas cenderung mematikan kedaulatan masyarakat daerah, karena ternyata Kepala Daerah lebih cenderung melihat ke atas dalam hal ini Pemerintah Pusat, dan bukan kepada masyarakat.

Kelemahan itu dikoreksi dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di mana Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD. Dengan itu memang sering terjadi sikap *over acting* maupun arogansi di pihak DPRD. Namun hal itu harus dipandang sebagai harga yang dibayar dalam melakukan reformasi.

Implikasi dari dominasi kekuasaan lebih berat pada Pemerintah Pusat, dan kepemimpinan di daerah yang berorientasi ke atas (Pusat) menyebabkan rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), di mana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintahan yang tercermin dalam struktur kekuasaan dan garis kepemimpinan sampai ke daerah. Oleh karena itu kedaulatan rakyat masih dianggap sebagai suatu konsep nilai saja, dan reorientasi pemerintahan berseberangan dengan prinsip-prinsip yang demokratis. Padahal menurut Allen,[13] peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakatnya memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian fasilitas dan partisipasi masyarakat.

Berbagai kondisi nyata tersebut menuntut perhatian para Kepala Daerah dan para anggota DPRD Daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan, dengan mempertimbangkan berbagai pengaruh lingkungan strategis yang saat ini sedang terjadi secara cepat, sehingga otonomi luas yang diberikan kepada daerah akan benar-benar bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat di daerah tanpa mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi keadilan dan pemberdayaan masyarakat.

Secara teoritis, pendistribusian wewenang dari Pemerintah Pusat ke daerah hanya dikenal satu istilah atau asas yaitu desentralisasi, yang diartikan

---

[13] *Ibid*, hlm. 26

sebagai penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, yang mencakup bidang legislatif, yudikatif atau administratif. Mengacu pada pandangan teoritis tersebut, desentralisasi di dalam sistem pemerintahan daerah mempunyai pengertian yang lebih luas, yaitu berkaitan dengan penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang juga mencakup dekonsentrasi. Hal ini didukung oleh Rondinelli dan Cheema (1982) yang mendefinisikan desentralisasi sebagai pelimpahan (*transfer*) kekuasaan merencanakan, kekuasaan mengambil keputusan atau administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi lapangan, unit-unit administrasi lokal (dekonsentrasi), badan-badan usaha publik, pemerintah daerah dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Dengan kata lain, dekonsentrasi yang pada hakikatnya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen di pusat dengan pejabatnya di lapangan sebagai "*field staff*" ternyata merupakan bagian dari desentralisasi.[14]

Dengan demikian terdapat perbedaan antara pendekatan teoritis dan pendekatan normatif (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974) yang menyejajarkan desentralisasi dengan dekonsentrasi, sedangkan secara teoritis dekonsentrasi merupakan bagian dari desentralisasi. Meskipun demikian, pengertian desentralisasi dan dekonsentrasi digunakan berdasarkan ketentuan formal yang berlaku. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi

[14] *Ibid*, hlm. 40

urusan rumah tangganya. Hal ini berbeda dengan pengertian dekonsentrasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakannya sebagai pelimpahan wewenang Pemerintah kepada Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah.

Konsekuensi dari pelaksanaan asas desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah dibentuklah Daerah Otonom Tingkat I dan Daerah Otonom Tingkat II, yaitu daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kata Pemerintah Daerah tidak disebut sebagai tingkatan Daerah Otonom Tingkat I dan II, tetapi hanya disebut sebagai provinsi dan kabupaten/kota. Setiap daerah otonom dipimpin oleh seorang Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di DPRD. Hak, wewenang dan kewajiban Kepala Daerah adalah "menjalankan wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan daerah".

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Konsekuensi pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi ke dalam wilayah-wilayah administratif yang secara bertingkat terdiri dari Provinsi, Kabupaten/Kota, Kota Administratif dan Kecamatan (Pasal 72 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974). Sedangkan pengertian desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah penyerahan wewenang Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

   Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan obyek posisi Kepala Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan telaah kritis terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

2. Sumber Data

   Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari :[15]

   a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :

      1) Undang-Undang Dasar 1945
      2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah
      3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
      4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
      5) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

---

[15] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

6) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :

1) Kamus Umum Bahasa Indonesia

2) Kamus Inggris – Indonesia

3) Kamus Istilah Hukum

4) Ensiklopedia

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian
b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan
c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

F. Sistematika

Guna memudahkan dalam memahami isi dari tesis ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari tesis ini yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan tinjauan pustaka yang merupakan bekal dasar bagi penulis dalam menyusun tesis ini. Selajutnya pada bab ini juga diuraikan tentang metode penelitian yang meliputi objek penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, metode pendekatan, dan analisis data. Pada akhir dari bab ini disajikan sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Pada bab ini diuraikan dan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Adapun uraian pada bab ini meliputi : pengertian pemerintahan daerah, asas-asas dalam pemerintahan daerah, bentuk dan susunan pemerintahan daerah, hubungan pemerintah daerah dengan DPRD dan pertanggungjawaban kepala daerah.

BAB III PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

Pada bab ini diuraikan dan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan daerah. Adapun uraian dan pembahasan pada bab ini meliputi : Kedudukan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya membahas mengenai kedudukan Gubernur berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kedudukan Bupati/Walikota berdasrakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selanjutnya dibahas pula tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah dan pada akhir dari bab ini dibahas pola ideal Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam tesis ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis tentang pertanggungjawaban kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pengertian Pemerintahan Daerah

Kewenangan negara yang ada secara sentral telah dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai departemen. Di tingkat lokal, kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. Kedua sistem tersebut, saling terkait dan melengkapi, sungguhpun dalam praktek, sering tumpang tindih (*over lapping*) dan saling bersaing. Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping tuntutan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan lebih baik dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien. beberapa hal yang urgen dari keberadaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, akan dijelaskan lebih lanjut.

Sejarah perkembangan manusia menunjukkan bahwa akibat perbedaan geografis maupun geologis, manusia di berbagai belahan bumi mengalami proses evolusi yang berbeda-beda. Orang Eskimo di kutub es, memiliki perilaku kehidupan tersendiri sesuai dengan tantangan alam yang ada, yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk budaya masyarakat sebagai identitas mereka. Persekutuan diantara mereka dengan ciri-ciri budaya dan perilaku

yang sama kemudian menjadi suatu suku yang secara otomatis berbeda dengan suku lainnya di seluruh dunia. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, maka manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Perbedaan kebutuhan dan kepentingan di antara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian menjadi pangkal berbagai konflik antarwarga atau suku yang saling berbeda satu dengan yang lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar belakang etnis, bahasa, budaya dan agama, di samping institusi sosial dan pertimbangan politik maupun administratif, pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah.[1]

Dalam aspek potensi yang dimiliki daerah, pertimbangan perlunya pemerintahan daerah memiliki alasannya sendiri. Potensi daerah yang merupakan kekayaan alam baik yang sifatnya dapat diperbarui maupun yang tidak dapat diperbarui seperti minyak bumi, batu bara, timah, tembaga, nikel serta potensi pariwisata lainnya, melahirkan pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat untuk mengatur pemerataan daerah. Hasrat ini kemudian mewajibkan pemerintah membentuk pemerintahan daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya. Dalam konteks ini malah ada kecenderungan pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan sampai-sampai daerah kehilangan kreativitas dan inovasi. Dengan demikian sering muncul berbagai persoalan yang menempatkan pemerintah sebagai sasaran kedongkolan masyarakat daerah

[1] SH. Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 18

yang merasa telah dijadikan "sapi perahan" oleh pemerintah. "Ujung" otonominya telah diberikan kepada pemerintah daerah, tapi "ekornya" masih dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sekaligus menggali potensi-potensi yang ada sebagai penunjang pendapatan asli daerah. Uraian yang panjang lebar tentang masalah ini akan disajikan pada bab lainnya.

Kebutuhan untuk memanfaatkan institusi daerah disebabkan oleh adanya variasi dalam hal kepadatan penduduk, intensitas kebutuhan dan minimnya sumber daya yang tersedia pada masyarakat. Dalam dua dekade terakhir ini, misalnya, kepentingan potensial pemerintah daerah telah meningkat sejalan dengan tuntutan yang semakin besar terhadap pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan. Di samping itu, walaupun fenomena di atas mempengaruhi semua lembaga pemerintah daerah, tuntutan bagi yang ada di wilayah perkotaan makin serius. Semakin besar hambatannya, semakin tidak dapat dihindarkan masalah kriminalitas, permukiman kumuh, persediaan air yang tidak mencukupi, fasilitas kebersihan yang terbatas, persekolahan yang tidak memuaskan dan pengangguran. Hal ini tentunya membutuhkan penanganan yang serius dengan melibatkan unsur lembaga yang mampu menciptakan keteraturan. Pemerintah daerah dengan berbagai produk peraturannya dipandang urgen untuk menstabilkan suasana yang rumit ini, sebab jangkauan serta kemampuan pemerintah pusat terlalu jauh untuk menangani masalah ini. Dengan demikian, masalah keterbatasan kemampuan pemerintah pusat juga merupakan salah satu alasan urgennya pemerintahan daerah.

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di negara mana pun di dunia ini. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah. Masyarakat yang merasa bahwa program pemerintah tidak sesuai dengan aspirasinya, dengan spontan akan pesimis menolak bahkan antipati terhadap program tersebut. Dengan demikian, sulit diharapkan tercapainya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakatnya, memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian prioritas dan partisipasi masyarakat. Hal-hal di atas merupakan determinan bagi perkembangan dan kesinambungan sistem pemerintahan yang efektif dan ekonomis. Jika *political will* di atas terwujud dengan baik, maka akan tercapai sistem administrasi pemerintahan yang efisien. Motivasi administratif bagi keberadaan pemerintah daerah ialah bahwa desentralisasi pembuatan keputusan senantiasa lebih efisien dalam memberikan respon terhadap

permasalahan yang dihadapi di daerah. Administrasi daerah dapat memanfaatkan kondisi spesifik lokal dengan baik, sekaligus menghindarkan risiko kekeliruan birokrasi nasional.

Pemerintah pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).[2]

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang yudikatif dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku

---

[2] Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH-UII, Yogyakarta, hlm. 101

jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

Pemerintahan dikaitkan dengan pengertian "pemerintahan daerah" adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintah dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa "pemerintah daerah" memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Penyebutan "asas desentralisasi" bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa desentralisasi.

Undang-undang ini hanya memberi pengertian pemerintahan daerah. Tidak ada kejelasan mengenai pemerintahan pusat. Berdasarkan pengertian pemerintahan daerah di atas, maka pemerintahan pusat dapat diartikan sebagai seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom. Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan sekaligus dua aspek otonomi. *Pertama*, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi maupun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. *Kedua*, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind,* atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).[3]

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif. Sebaliknya pemerintahan pusat. Selain di bidang eksekutif dan legislatif, pemerintahan pusat menyelenggarakan juga fungsi pemerintahan lain yang tidak dibagi dengan pemerintahan daerah otonom seperti pemerintahan yang dijalankan MPR, DPA, BPK dan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan pemerintahan pusat yang lebih luas itu sebenarnya dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan

---

[3] *Ibid*, hlm. 102

penyelenggaraan negara yaitu yang dilakukan atas nama negara. Kekuasaan yang terakhir ini tidak dimiliki pemerintah daerah otonom, misalnya kekuasaan menyelenggarakan peradilan.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok :[4]

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara
2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom
3. Pemerintah dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.

Secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara "pemerintah pusat" dan "pemerintah daerah". Pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan RI yang terdiri dari Presiden dan menteri-menteri. Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah, yang harus memberikan layanan pada masyarakat, mampu melakukan proses interaksi kelompok, kepentingan di daerah dan sekaligus menjaga integritas nasional.

---

[4] *Ibid*, hlm. 103

Pengertian-pengertian yuridis di atas menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) maupun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan pusat dengan daerah. Di sini, pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.

Setelah Pemerintah Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena gerakan reformasi, kemudian disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde Baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kali UUD 1945 diamandemen. Melalui Sidang Umum MPR tahun 1999, ada sembilan (9) pasal yang diubah : Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.

Kemudian pada 18 Agustus 2000, MPR melalui Sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab

C, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (30, Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. istilah "dibagi atas" (bukan "terdiri atas") dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah "terdiri atas" yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.[5]

---

[5] Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 19-20

B. Asas-Asas Dalam Pemerintahan Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Jadi dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya dalam arti mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*).[6]

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelftanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional)[7].

Jadi, desentralisasi bukan sekadar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

---

[6] *Ibid*, hlm. 85

[7] Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 40

Rienow sendiri mengatakan bahwa ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.[8]

Walaupun begitu, tidaklah berarti bahwa kerakyatan tidak mungkin ada dalam suatu negara yang menjalankan pemerintahan sentralisasi. Bagir Manan, yang mengutip pendapat Kelsen, mengatakan bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi, desentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi.[9]

Dengan kompleksitas tersebut, berbagai kriteria dapat dan harus digunakan untuk menilai desentralisasi ini. Kriteria-kriteria ini mengukur sejauhmana desentralisasi: (1) memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik; (2) meningkatkan efektivitas administrasi/ pemerintahan; (3) meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial; (4) meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang berbeda; (5) memperbesar kepercayaan diri (kemandirian) di antara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah, dan (6)

---

[8] Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 86
[9] Bagir Manan, *Loc. Cit*

mengembangkan cara-cara yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan program-program dan proyek-proyek pembangunan daerah.[10]

Meski penilaian terhadap desentralisasi memperlihatkan catatan-catatan keberhasilan, pemerintahan masih berhati-hati dalam bergerak ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan. Data memang tidak memungkinkan penilaian yang pasif terhadap dampak desentralisasi, namun kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kondisi-kondisi tersebut adalah (i) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang diserahi tanggung jawab; (ii) sejauh mana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan; (iii) sejauh mana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen; (iv) sejauh mana sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang diserahi tanggung jawab.[11]

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:[12]

1. Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Pengalaman di banyak negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi berbagai masalah pemerintahan, politik dan ekonomi. Penerapannya tidak secara otomatis mengatasi kekurangan tenaga kerja atau personel yang terampil. Desentralisasi tidak menjamin bahwa jumlah sumber yang besar dapat dihasilkan di tingkat daerah.

---

[10] Ni'matul Huda, 2005, *Op. Cit*, hlm. 89.
[11] *Ibid*
[12] *Ibid.*

Desentralisasi mungkin berhasil di sebuah negara, tetapi di negara lain bentuk yang sama gagal. Namun demikian, kekurangan-kekurangan yang dibuktikan oleh pengalaman sejumlah negara berkembang tidak berarti bahwa usaha-usaha itu harus dihentikan. Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. *Pertama,* akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber Pemerintah Pusat telah meningkat. *Kedua,* desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini, desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga Pemerintah Pusat. Akhirnya, berbagai sumber nasional pun tersedia bagi pembangunan daerah. *Ketiga,* di sejumlah negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah/organisasi daerah, meski peningkatan ini berjalan lambat. *Keempat,* organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. *Kelima,* perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsur penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru ke dalam proses pembuatan keputusan.[13]

Oleh karena itu, desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai sebuah pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai salah satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kepercayaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi baik.

Pola ketatanegaraan dan administrasi pemerintah yang terlalu sentralistis mengandung beberapa kelemahan, yaitu:[14]

1. Kebijaksanaan pemerintah dibuat lebih banyak oleh Pusat (pemerintah federal atau departemen), yang biasanya memperlakukan daerah, yang situasi dan kondisi lokalnya berbeda, secara sama.
2. Volume dan beban Pemerintah Pusat secara teknis terlalu besar, berat dan kompleks, sehingga kurang efektif dan efisien.
3. Kurang melibatkan dan kurang mengembangkan potensi dan kemampuan lokal, sehingga kurang memuaskan aspirasi dan harga diri yang bersifat lokal.

---

[13] *Ibid,* hlm. 91
[14] *Ibid.*

Kelemahan-kelemahan potensial pada sistem administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis biasanya diimbangi dengan sistem yang lebih desentralistis, dengan memperluas wewenang atau otonomi pemerintah lokal.

Pengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah, setidak-tidaknya ada dua prasyarat yang harus dipertimbangkan. *Pertama,* diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya. *Kedua,* diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan. Dari dua tolok ukur tersebut, yang pertama lebih banyak dianut, sedangkan yang kedua mulai ditinggalkan. Bagi Indonesia, untuk menganut sepenuhnya tolok ukur yang kedua juga tidak mungkin, karena asas pemerataan, kondisi, potensi dan sumber daya yang berbeda-beda di masing-masing daerah dan prinsip pencapaian laju pertumbuhan antardaerah yang seimbang serta wawasan Nusantara merupakan hal yang asasi dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, sesuai dengan prinsip Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan. Oleh karena itu, sebagian besar sumber keuangan yang berasal dari daerah dipungut secara sentral oleh Pusat, kemudian sebagian dibagikan kembali kepada Daerah.[15]

Jika dulu otonomi luas dianggap mengancam integrasi nasional, saat ini otonomi justru diyakini bisa mempererat integrasi. Tidak pernah ada

---

[15] *Ibid,* hlm. 92

negara yang hancur gara-gara otonomi. Kehancuran suatu negara biasanya justru disebabkan sentralisme.

Dengan demikian, otonomi daerah atau desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat baik bagi masyarakat di Daerah maupun pemerintahan nasional. Shabbir Cheema dan Rondinelli menyampaikan empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi:[16]

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di Daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi, maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari Pemerintah Pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di Daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat Daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadi "penetrasi" yang lebih baik dari Pemerintah Pusat bagi Daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari Pusat. di mana sering kali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal; dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih, fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di Pusat.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di Pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di Pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat Daerah. Dengan

[16] *Ibid*, hlm. 93

demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.

8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di Pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama pejabat Daerah dan sejumlah NGOs di berbagai Daerah. Provinsi, Kabupaten, dan Kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di Dunia III di mana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan.
9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing Daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada Pemerintah.
10. Dengan menyediakan modal alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elite lokal, yang sering kali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
11. Desentralisasi dapat mengantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah Daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh Daerah lainnya.
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di Daerah untuk menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor, dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik daripada yang dilakukan oleh pejabat di Pusat.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di Daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka dalam memelihara sistem politik.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan Pemerintah Pusat dan Daerah ke tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban Pemerintah Pusat karena sudah diserahkan kepada Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki

hububngan dengan Pemerintah dan dengan Pemerintah Daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil da selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan. Penegasan ini merupakan koreksi terhadap pengaturan sebelumnya di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang menegaskan bahwa Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Akibat pengaturan yang demikian Kepala Daerah Kabupaten/Kota menganggap Gubernur bukanlah atasan mereka, sehingga kalau akan berhubungan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Kabupaten/Kota tidak perlu berkoordinasi dengan Gubernur, tetapi langsung saja ke Pusat. Akhirnya, kewenangan Gubernur menjadi mandul. Hal yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan kedudukan Gubernur pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Daerah, Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan, Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan menjadi urusan

Pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerinthan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan
6. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah, atau dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintahan Desa.

C. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berdasarkan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus

kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dalam konsep otonomi menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, prakarsa Pemerintah Daerah haruslah bertujuan untuk kepentingan masyarakat setempat dan berdasarkan aspirasi masyarakat. Oleh sebab itu, Pemerintah Daerah harus mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat. Dari hal ini jelas bagi kita bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah, bukan semata-semata untuk mewujudkan pembangunan dan mengejar laju pertumbuhan, tetapi lebih ditekankan pada tujuan memberdayakan masyarakat. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak diukur dari banyaknya proyek pembangunan yang ada di daerah, tetapi diukur dari tingkat kemandirian masyarakat daerah.

Daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkis satu sama lain. Dalam hal ini daerah provinsi tidak membawahi daerah kabupaten dan daerah kota, sehingga Gubernur bukanlah merupakan atasan dari Bupati atau Walikota, akan tetapi dalam prakteknya tetap ada hubungan koordinasi, kerjasama dan kemitraan antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten atau daerah kota, dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Di samping itu Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah, dapat melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan daerah kota.

Dalam pembentukan suatu daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi bahan pertimbangan adalah :

1. Faktor kemampuan ekonomi
2. Faktor potensi daerah
3. Faktor sosial budaya
4. Faktor sosial politik
5. Faktor jumlah penduduk dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah (Pasal 5 Undang-Undang Pemda).

Pembentukan suatu daerah, sekaligus penentuan nama, batas dan ibukota harus ditetapkan dengan suatu undang-undang. Sedangkan perubahan batas yang tdak mengakibatkan penghapusan suatu daerah, perubahan nama daerah serta perubahan nama dan pemindahan ibukota cukup ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan kriteria tertentu yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah dan sebaliknya bagi daerah yang ternyata tidak mampu menyelenggarakan hak otonominya dapat dihapus atau digabung dengan daerah lain. Pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah ditetapkan dengan suatu undang-undang.

Khusus mengenai kedudukan Jakarta sebagai ibukota Negara Republik Indonesia akan diatur tersendiri dengan undang-undang. Sedangkan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam

penyelenggaraan otonominya tetap didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini.

Kepala Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dan Perangkat Daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan

sanksi, diatur tersendiri di dalam undang-undang mengenai susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam undang-undang ini.

Agar penyelenggaraan pemilihan dapat berlangsung dengan baik, maka DPRD membentuk panitia pengawas. Kewenangan KPUD provinsi, kabupaten dan kota dibatasi sampai dengan penetapan calon terpilih dengan berita acara yang selanjutnya KPUD menyerahkan kepada DPRD untuk diproses pengusulannya kepada pemerintah guna mendapatkan pengesahan.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintahan di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan

merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Menurut pandangan MPR sebagaimana tercermin dalam ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemeratan.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi, sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan. Jadi dengan demikian DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah tapi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Perubahan fundamental dengan dipisahkannya lembaga eksekutif daerah dengan lembaga legislatif daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan intisari dari

agenda reformasi. Kepada Pemerintah Daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat, sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas kepala daerah. Jadi dengan pemisahan ini, pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintah Daerah dan institusi politik diharapkan dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.[17]

Substansi sasaran vital yang ingin dicapai melalui pembahasan sistem pemerintahan daerah ini adalah:[18]

1. Pembangunan sistem, iklim dan kehidupan politik yang demokratis
2. Penciptaan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa serta bernuansa desentralisasi
3. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah
4. Penegakan supremasi hukum.

Berdasarkan bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat pembagian kekuasaan antara birokrasi publik dengan institusi politik. Birokrasi publik dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah otonom sebagai lembaga eksekutif daerah. Sementara itu, institusi politik adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat (legislatif) daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemerintah Daerah adalah implementator kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, Pemerintah Daerah di masa-masa mendatang juga

---

[17] Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 49

[18] Rozali Abdullah, 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 23

mengemban fungsi-fungsi manajemen pemerintahan di daerah sejak dari perencanaan. pemerintahan di masa mendatang adalah pemerintahan yang cerdas, yang mampu menerjemahkan kebijakan kebijakan publik ke dalam langkah-langkah operasional yang kreatif dan inovatif dengan orientasi pada kepentingan masyarakat.

Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (legislatif), anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga ini rakyat yang diwakilinya dapat berharap agar aspirasi yang disuarakan dapat diserap dan diakomodasi dalam kebijakan publik, diperjuangkan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena-mena yang merugikan. Di samping fungsi-fungsi tersebut, kepada DPRD juga diberikan sejumlah hak, tugas dan wewenang yang sangat luas.

Secara teoritik, pelaksanaan fungsi-fungsi beserta hak, tugas dan wewenang DPRD secara efektif hanya mungkin dilakukan oleh para anggotanya yang mempunyai kualitas yang memadai. Hal ini tidak cukup hanya memiliki pengalaman di bidang sosial kemasyarakatan dan politik saja, melainkan juga harus memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang berkaitan dengan substansi bidang tugas lembaga legislatif yang menjadi tanggung jawabnya.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-

masing mempunyai pemerintahan daerah. Pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan Undang-Undang (Pasal 4 ayat (1)). Selanjutnya Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD Provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri, sedangkan syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Selanjutnya sebagai syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

D. Hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD

Dua institusi yang harus selalu ada dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD). Karena itu Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 18) dan Undang-undang pelaksanaannya mengharuskan adanya kedua institusi ini di setiap daerah otonom. Hal ini sekaligus untuk membedakan status atau kedudukan suatu daerah. Tanpa adanya DPRD, status daerah adalah wilayah administrasi. Misalnya : lima wilayah kota di DKI Jakarta.

Keberadaan dua institusi ini sangat diperlukan untuk mengembangkan pelaksanaan prinsip pembagian kekuasaan di daerah. Pemerintah Daerah adalah institusi eksekutif dan DPRD adalah institusi legislatif yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Masing-masing mempunyai tugas dan kewenangan sendiri, namun terikat dalam tata hubungan diantara keduanya.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pengertian "berkedudukan sejajar" dan menjadi "mitra" ini dipahami beraneka ragam, sehingga seringkali hubungan Pemda dan DPRD menjadi agak terganggu. Terutama ketika masing-masing pihak menggunakan hak, tugas dan kewenangannya untuk mengatakan sebagai yang paling benar dan berkuasa.

Dari hubungan antara kedua institusi itu, di samping mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah, ada beberapa sisi penting lainnya yang menarik untuk diamati. Tulisan singkat ini mencoba mengetengahkan beberapa sisi penting itu sebagai bagian dari upaya mencari format yang pas mengenai hubungan eksekutif dan legislatif.

Berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur cukup jelas pembagian kekuasaan secara horisontal. Untuk urusan-urusan di bidang politik diserahkan kepada DPRD, dan untuk urusan-urusan administrasi menjadi kewenangan Pemda. Dengan kata lain, perumusan kebijakan publik dan pengawasan terhadap pelaksanaannya menjadi tugas dan kewenangan DPRD, sedangkan implementasinya menjadi tugas dan kewajiban Pemda.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, di antara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horisontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak bisa memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki ranah administrasi pemerintah Daerah. Dari pengertian ini maka pelaksanaan seluruh tugas dan kewenangan serta penggunaan hak DPRD harus diletakkan dalam dimensi politik. Misalnya; dalam melaksanakan pengawasan, memberi pendapat dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, mengadakan penyelidikan (bukan penyidikan yang merupakan wewenang Polisi dan Kejaksaan), dan sebagainya, DPRD tidak boleh memasuki area teknis pelaksanaan administrasi Pemerintah Daerah. Jika demikian halnya, aktivitas yang dilakukan oleh sebagian anggota DPRD di beberapa daerah dengan memeriksa kuitansi dan

membuka brankas Pemimpin Proyek atau Pimpinan Instansi adalah keliru dan harus segera diluruskan. Sebab, apa yang dilakukan sebagian anggota DPRD itu sebenarnya adalah tugas dan fungsi administrasi dari perangkat pengawas fungsional, seperti Inspektorat Daerah, Badan Pemeriksa keuangan, dan Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan.[19]

Hubungan kemitraan akan tampak jelas jika diletakkan dalam konteks tugas dan wewenang DPRD, antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (1) huruf d: "bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah".
2. Pasal 18 ayat (1) huruf e: "bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah".
3. Pasal 18 ayat (1) huruf g: "memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah".

Dari pernyataan beberapa pasal tersebut, DPRD jelas bukanlah suatu institusi yang harus berhadap-hadapan sebagai "lawan" dengan Kepala Daerah beserta perangkatnya. Kalaupun harus berhadap-hadapan, barangkali lebih tepat kalau disebut *sparing partner*. Ketika kedua institusi duduk bersama untuk membahas RAPBD atau Rancangan Peraturan Daerah, perbedaan pendapat tetap diberi tempat, dihargai dan dihormati. Sebaliknya, istilah "bersama" pada pengertian "mitra" bukan pula berarti DPRD harus melakukan kolusi dengan Pemerintah Daerah. Dalam hal ada gejala-gejala penyimpangan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Daerah, DPRD sebagai

---

[19] Bambang Yudoyono, *Op. Cit*, hlm. 96

mitra wajib mengingatkan. Kalau perlu meminta keterangan, bahkan sampai pada meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Dalam hubungan kemitraan antara DPRD dengan Pemda pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah disepakati bersama, tetap saja dimungkinkan adanya perbedaan-perbedaan pemikiran, pandangan, pendapat, sikap dan perilaku. Koordinasi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak dimaksudkan untuk melarang atau meniadakan perbedaan-perbedaan itu.

Tetapi, koordinasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya *miss information* terhadap langkah-langkah kebijakan yang harus diambil oleh Kepala Daerah. Jika perlu, Kepala Daerah melakukan forum konsultasi secara rutin dengan pimpinan DPRD dan para pimpinan fraksi. Baik untuk memberi penjelasan mengenai suatu kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, maupun untuk meminta masukan-masukan yang akan dijadikan acuan dalam pelaksanaannya. Kondisi seperti inilah sebenarnya yang diinginkan.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap:[20]

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
3. Pelaksanaan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah;
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.

---

[20] *Ibid*, hlm. 97

Dengan tugas dan wewenangnya ini, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi KKN.

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Maksudnya, apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan secara semestinya? Apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah benar-benar menjadikan meningkatnya kesejahteraan rakyat? Apakah penggunaan anggaran yang telah dialokasikan tidak disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara? Apakah pungutan-pungutan yang diambil dari rakyat telah dibukukan secara benar dan didayagunakan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat? Apakah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak merugikan rakyat? Apakah dengan hutang kepada negara lain lebih banyak memberi manfaat ketimbang ruginya? Dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan

kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah Daerah. DPRD boleh meminta Kepala Daerah untuk menunda atau bahkan mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Demikian pula, jika DPRD memperoleh data dan informasi dari masyarakat mengenai adanya indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia dapat memanggil Kepala Instansi yang bersangkutan untuk dimintai keterangan. Dan jika hasil penyelidikan yang dilakukan ternyata mendukung indikasi itu, DPRD dapat meminta Kepala Daerah untuk menindak pejabat yang bersangkutan, serta menyerahkan kepada kepolisian atau kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Tetapi, satu hal yang tidak boleh dilakukan oleh DPRD adalah melaksanakan pengawasan seperti yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional. Anggota DPRD tidak boleh memeriksa administrasi keuangan (baik rutin maupun pembangunan) secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari Inspektorat Daerah, BEPEKA, atau BPKP. Jika DPRD ingin menindaklanjuti suatu kasus penyimpangan hasil temuan aparat pengawas fungsional, maka data yang digunakan adalah Berita Acara Pemeriksaan yang diserahkan oleh Pimpinan Instansi pengawas fungsional dan data hasil investigasi dari berbagai sumber lainnya.

Penegasan mengenai pengertian dan ruang lingkup tugas pengawasan yang dilakukan DPRD diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekeliruan dalam penerapan di masa-masa mendatang. Sebab, gejala seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

E. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Ada satu warna baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yaitu ketentuan mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah. Dikatakan warna baru, karena di dalam sistem pemerintahan daerah yang lama, ketentuan yang mengatur mengenai hal itu tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi yang sesungguhnya. Sistem lama sebagaimana dikandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menetapkan : "Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri" (Pasal 22 ayat 2). Sedangkan kepada DPRD Kepala Daerah berkewajiban memberikan "Keterangan Pertanggungjawaban" sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya (ayat 3).[21]

Sesuai semangat reformasi, sistem seperti ini diubah agar memberikan gambaran yang jelas tentang pembagian kekuasaan di daerah berdasarkan

---

[21] *Ibid*, hlm. 79-80

prinsip-prinsip demokrasi yang dikehendaki banyak pihak. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan sebagai berikut :

Pasal 19 ayat (1) a	:	DPRD mempunyai hak meminta pertanggung-jawaban Gubernur, Bupati dan Walikota
Pasal 44 ayat (2)	:	Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD
Pasal 45 ayat (1)	:	Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggung-jawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran
Pasal 45 ayat (2)	:	Kepala Daerah wajib memberikan pertanggung-jawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2)
Pasal 53 ayat (2)	:	Kepala Daerah mempersiapkan pertanggungjawaban akhir masa jabatannya kepada DPRD dan menyampaikan pertanggungjawaban tersebut selambat-lambatnya empat bulan setelah pemberitahuan.

Selanjutnya menurut Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal tersebut di atas, maka pertanggungjawaban Kepala Daerah meliputi tiga macam, yaitu:

1. Pertanggungjawaban pada setiap akhir tahun anggaran, dalam hal ini menyangkut kebijakan pemerintahan dan keuangan
2. Pertanggungjawaban dalam hal tertentu atas permintaan DPRD.
3. Pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan Kepala Daerah.

Dalam implementasinya, di antara macam pertanggungjawaban itu, ketentuan yang mewajibkan Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD di setiap akhir tahun anggaran, telah ditafsirkan berbeda-beda oleh para anggota DPRD melalui fraksinya. Perbedaan tafsir atau pemahaman ini muncul baik di sesama anggota DPRD satu daerah (internal DPRD) maupun antara daerah yang satu dengan lainnya (eksternal). Hal ini tidak terlepas dari adanya latar belakang kepentingan-kepentingan tertentu, baik yang bersifat positif maupun negatif. Oleh beberapa anggota DPRD, Pasal 45 ayat (1) benar-benar dijadikan senjata ampuh yang bisa digunakan untuk menekan Kepala Daerah. Sehingga tidaklah mengherankan, jika sidang pleno DPRD yang digelar untuk membahas pertanggungjawaban tahunan Kepala Daerah, banyak di antaranya telah dijadikan ajang perdebatan yang ramai untuk "menerima" atau "menolak" yang berlatar belakang "mendukung" atau "menjatuhkan" Kepala Daerah sebelum berakhir masa jabatannya. Contoh kasus yang masih hangat dalam ingatan adalah pertanggungjawaban Gubernur DKI Jakarta yang setelah ditolak di sidang pleno pertama, diperbaiki dan diterima melalui voting di sidang pleno kedua. Kemudian Gubernur Kalimantan Barat yang ditolak dan memunculkan konflik berkepanjangan yang melibatkan pendukung antar warga masyarakat.

Adanya ketentuan mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD di setiap akhir tahun anggaran yang bersifat "wajib" perlu disambut positif. Karena, dengan ketentuan itu, diharapkan terjadi mekanisme *checks and balances* secara sehat. Bagaimanapun pelaksanaan tugas dan

kewajiban yang diamanatkan oleh rakyat kepada Kepala Daerah harus dipertanggungjawabkan terlebih dahulu sebelum memasuki tahun anggaran berikutnya. Melalui pertanggungjawaban itu dapat diketahui secara transparan apakah aktivitas Kepala Daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di daerah dalam kurun waktu satu tahun telah benar-benar sesuai dengan yang digariskan dalam APBD dan kebijakan publik lainnya, apakah aktivitas yang dilakukan tidak melanggar larangan bagi Kepala Daerah; dan apakah penggunaan anggaran di dalam melaksanakan tugas dan kewajiban itu benar-benar dapat dipertanggungjawabkan atau tidak melanggar ketentuan dalam peraturan perundang-undangan (hukum) dan sebagainya.

Namun, mengingat mandat yang diberikan rakyat kepada Kepala Daerah adalah untuk satu periode pemerintahan yaitu 5 (lima) tahun, maka sebelum membahas substansinya, satu hal yang perlu memperoleh kejelasan dan kesepakatan terlebih dahulu adalah : (1) apakah pertanggungjawaban yang berbentuk laporan tertulis itu bersifat "final" (tahunan), ataukah (2) pertanggungjawaban itu berupa *progress report* yang berisi kemajuan dan hal-hal yang belum bisa dilaksanakan selama satu tahun beserta permasalahan yang dihadapi serta penggunaan keuangan. Apa pun pilihan yang dijatuhkan, masing-masing mengandung kelebihan dan kelemahan. Kelebihan dari pilihan pertama adalah memotivasi Kepala Daerah beserta aparatnya untuk bekerja secara serius dan lebih berhati-hati dalam menggunakan anggaran, serta kesungguhan dalam menyelesaikan setiap persoalan. Kelemahannya adalah

dapat digunakan sebagai alat untuk menjatuhkan Kepala Daerah di tengah jalan. Sedangkan kelebihan dari pilihan kedua adalah terjaminnya kelangsungan kepemimpinan daerah lima tahunan. Kekurangannya adalah laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah akan diwarnai dengan nuansa penuh kemakluman dari anggota DPRD.[22]

Kejelasan dan kesepakatan ini hanya diperlukan untuk ketentuan pada Pasal 45 ayat (1). Sedangkan untuk ketentuan Pasal 45 ayat (2) sudah cukup jelas, karena bersifat kasuistik. Demikian pula ketentuan Pasal 53 ayat (2). Perlunya memperoleh kejelasan dan kesepakatan terhadap Pasal 45 ayat (1) akan tampak menjadi sangat penting ketika dikaitkan dengan ketentuan dalam pasal 46 yang mengisyaratkan kemungkinan diberhentikannya seorang Kepala Daerah setelah pertanggungjawabannya ditolak, meski yang memutuskan adalah Presiden atas usul DPRD.

Jika dilihat dari maksud dan tujuan serta ruang lingkup pertanggungjawaban di setiap akhir tahun anggaran, maka sifatnya lebih cenderung sebagai *progress report*. Ada beberapa alasan yang bisa digunakan untuk mendukung pilihan ini.[23] *Pertama*, kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta keuangan yang dilakukan dalam satu tahun anggaran, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari program jangka menengah (lima tahunan). Ia adalah tahapan dari proses dan atau bagian dari misi yang harus dilakukan dalam upaya memberi kontribusi terhadap pencapaian visi (jangka panjang). Hasil yang diperoleh (*output*)

---

[22] *Ibid*, hlm. 82
[23] *Ibid*, hlm. 83

dalam kurun waktu satu tahun hanya akan memberi kontribusi pencapaian sasaran antara (*out come/purpose*) yang merupakan syarat tercapainya tujuan akhir (*goal*). *Kedua*, selama kurun waktu satu tahun, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bukan saja telah memperoleh pengawasan dari perangkat pengawas fungsional, tetapi juga oleh DPRD sendiri. jika dalam masa itu terjadi suatu kasus tertentu yang memerlukan transparansi, DPRD dapat memanggil Kepala Daerah atau pimpinan instansi perangkat daerah untuk dimintai keterangan. Keterangan itu dapat dianggap selesai setelah dibahas bersama antara kedua belah pihak dalam sidang komisi terkait, atau sebaliknya memerlukan keterangan lebih lanjut. Dalam hal kasusnya berat dan melibatkan Kepala Daerah, DPRD dapat membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk melakukan penyelidikan (bukan penyidikan). Bahkan dapat sampai ke tingkat penggunaan hak DPRD untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah (Pasal 19 ayat 1 huruf a). Jika ternyata pertanggungjawaban yang diberikan Kepala Daerah itu mengindikasikan adanya pelanggaran hukum berat, DPRD dapat membuat memorandum, mengajukan mosi tidak percaya terhadap kepemimpinan Kepala Daerah, serta meminta Kejaksaan atau Kepolisian untuk melakukan penyidikan dengan izin Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Mekanisme inilah yang dikenal sebagai *impeachment*, yang pelaksanaannya tidak perlu menunggu sampai waktu penyampaian pertanggungjawaban Kepala Daerah di akhir tahun anggaran. Kalau pemikiran seperti itu yang disepakati, maka laporan pertanggungjawaban yang bisa ditolak DPRD adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) dan Pasal 53 ayat (2), bukan Pasal 45 ayat (1).

Akibat belum adanya kejelasan dan kesepakatan yang berlaku secara nasional, sidang pleno DPRD di banyak daerah dengan agenda utama pembahasan laporan pertanggungjawaban tahunan Kepala Daerah, menghasilkan kesimpulan bermacam-macam (sebagian besar dihasilkan melalui *voting*) yang dituangkan dalam Keputusan DPRD. Antara lain yaitu :[24]

1. Ada DPRD yang memutuskan dapat menerima laporan pertanggung-jawaban Kepala Daerah secara bulat (aklamasi)
2. Ada DPRD yang memutuskan dapat menerima laporan pertanggung-jawaban Kepala Daerah dengan beberapa catatan
3. Ada DPRD yang memutuskan menolak laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah pada persidangan pertama. Laporan pertanggungjawaban itu kemudian diperbaiki Kepala Daerah, disampaikan kembali pada persidangan kedua, dan dinyatakan diterima (bisa melalui voting bisa secara aklamasi)
4. Ada DPRD yang tetap menolak laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah meskipun sudah diperbaiki.

Meskipun ada pedoman dari Pemerintah, isi laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah di setiap akhir tahun anggaran antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, pada dasarnya dapat berbeda-beda. Sistematika mungkin bisa sama, tetapi isinya pasti berbeda. Variasi perbedaan itu sesuai dengan ruang lingkup atau besaran dari tugas dan kewajiban Kepala Daerah yang diamanatkan dalam APBD. Demikian pula tebal tipisnya laporan dan kualitas isinya tentu juga berbeda. Misalnya; laporan pertanggungjawaban Gubernur DKI Jakarta, bisa jadi (logikanya) lebih kompleks dibanding dengan laporan pertanggungjawaban Gubernur Bengkulu atau Sulawesi Tenggara. Hal ini di samping volume dan macam kegiatannya lebih banyak, juga besaran APBD-nya berbeda. Demikian pula antara laporan pertanggungjawaban

---

[24] *Ibid*, hlm. 84

Walikota Surabaya dengan Bupati Pacitan, antara Walikota Medan dengan Bupati Pesisir Selatan dan sebagainya.

Namun demikian, kualitas isi laporan pertanggungjawaban tidak bisa sekedar dilihat dari tebal tipisnya laporan serta bentuk fisiknya, melainkan substansi isi laporan. Laporan yang tebalnya beratus-ratus halaman tetapi kalau isinya tidak transpran dan akuntabel, tetap saja hanya bohong-bohongan dan formalitas belaka. Karena itu ada beberapa poin penting yang sebaiknya dimuat secara transparan dalam laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah, yaitu:[25]

1. Realisasi APBD sebagai pencerminan pelaksanaan program tahunan

   Berisi uraian yang memberikan gambaran secara jelas mengenai kegiatan-kegiatan apa yang telah dilakukan selama satu tahun anggaran, alasannya hasil fisiknya (*out put*), kontribusinya terhadap pencapaian sasaran (*out come/purpose*), kebijakan-kebijakan apa yang ditempuh sebagai penjabaran operasional APBD, yang disertai lampiran bukti-bukti nyata. Nilai pertanggungjawabannya terletak pada kesesuaian antara apa yang direncanakan (sebagai kesepakatan Pemerintah Daerah dan DPRD) dengan apa yang dilakukan dan hasil senyatanya yang bisa dibuktikan kebenarannya secara administrasi maupun fisik.

2. Permasalahan yang telah diselesaikan beserta langkah-langkah solusi.

   Latar belakang penetapan pos-pos mata anggaran dalam penyusunan dan pembahasan APBD yang dilakukan bersama antara Pemerintah Daerah

---

[25] *Ibid*, hlm. 85-88

dan DPRD di samping untuk keperluan rutinitas jalannya pemerintahan, antara lain juga untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang memperoleh prioritas untuk diselesaikan dalam jangka pendek (maksimal satu tahun). Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan pelaksanaannya secara konkrit, disertai penjelasan mengenai langkah kebijakan yang ditempuh. Nilai pertanggungjawabannya adalah (1) sejauh mana yang telah dilakukan?, (2) apakah langkah-langkah yang ditempuh tidak menyimpang dari APBD?, dan (3) apakah langkah-langkah yang ditempuh benar-benar solutif, atau kebalikannya justru menimbulkan permasalahan baru?

3. Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan kegiatan serta upaya mengatasinya

   Berisi uraian singkat mengenai ada atau tidaknya hambatan dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan serta upaya mengatasinya. Nilai pertanggungjawabannya adalah : apakah hambatan itu memang secara riil ada dan bisa dibuktikan, ataukah hanya sekedar digunakan sebagai alasan seandainya mengalami kegagalan? Hal ini penting diuji kebenarannya, karena upaya mengatasi hambatan memungkinkan digunakannya dana yang diambil dari pos anggaran tertentu.

4. Penerimaan pendapatan daerah beserta lampiran perinciannya

   Berisi uraian secara jelas dan terinci mengenai realisasi penerimaan daerah, baik dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun dana perimbangan atau bagi hasil, dan pendapatan lain-lain. Nilai

pertanggungjawabannya adalah (1) apakah angka PAD yang dicantumkan dalam APBD merupakan angka riil target sesuai potensi yang bisa diraih, ataukah angka yang telah dikecilkan dari yang sesungguhnya? Hal ini harus ada kejelasan, karena bisa saja Pemerintah Daerah dan DPRD cenderung menetapkan angka yang lebih kecil dari yang sebenarnya. Misalnya : angka yang ditetapkan adalah 10 milyar, padahal angka yang sebenarnya adalah sekitar 12 atau 13 milyar. Dengan penetapan angka yang lebih kecil maka timbul kesan Pemerintah Daerah selalu berhasil memenuhi target PAD, dan seandainya dalam realisasi ternyata melebihi maka dana kelebihan itu dibagi-bagi atau digunakan untuk kegiatan lain yang tidak akuntabel karena tidak semua mengetahui mengenai hal ini, (2) apakah upaya yang dilakukan benar-benar telah optimal? Dalam arti intensifikasi dan ekstensifikasi telah dilaksanakan tanpa diskriminatif, total dan menyeluruh, (3) apakah besarnya biaya yang digunakan untuk operasional benar-benar rasional dibanding dengan besarnya pendapatan yang bakal diterima? Dengan kata lain apakah Kepala Daerah benar-benar telah menerapkan prinsip efisiensi dan efektivitas?, (4) apakah seluruh dana yang dipungut dari masyarakat, baik perorangan maupun perusahaan, telah dibukukan secara benar? Untuk butir-butir di sektor penerimaan ini, sebaiknya ada lembaga independen yang mampu melakukan investigasi. Sebab, DPRD sendiri terlibat dalam penetapan angka rencana penerimaan dari PAD.

5. Penggunaan anggaran belanja daerah, beserta lampiran perinciannya

   Berisi uraian mengenai hal-hal yang paling sensitif, yaitu sektor pengeluaran yang dituangkan dalam anggaran belanja. Nilai pertanggungjawabannya riil dan jelas, yaitu : (1) apakah penggunaan dana sesuai dengan peruntukannya? (2) apakah telah menggunakan prosedur yang benar? (3) apakah tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi? (4) apakah pembukuan yang dilakukan bisa dibuktikan kebenarannya menurut norma yang standar? Apakah tidak terjadi proses KKN dalam pelaksanaannya? Dan sebagainya.

Untuk menjamin kebenaran dari laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah, sebelum disampaikan dalam sidang pleno DPRD sebaliknya perlu dilakukan terlebih dahulu pemeriksaan oleh "Akuntan Publik" sebagai pihak independen yang diharapkan bisa memberikan hasil yang obyektif. hasil pemeriksaan ini dilampirkan sebagai bukti nilai kebenaran laporan keuangan dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah. Proses yang berbau KKN selama ini lebih banyak diungkap oleh masyarakat ketimbang hasil temuan DPRD.

BAB III

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

A. Kedudukan Kepala Daerah

1. Kedudukan Gubernur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Setelah pemerintahan Orde Baru berhasil melaksanakan konsolidasi kekuasaan yang mulai dilaksanakan sejak tahun 1968 di samping agenda pembangunan ekonomi yang merupakan prioritas utama pemerintah, secara perlahan agenda-agenda lainnya mulai dicanangkan, termasuk dalam bidang pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dirasakan tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan keadaan kehidupan politik pada waktu itu, apalagi sarat dengan jargon-jargon yang diwariskan oleh politik masa Demokrasi Terpimpin. Oleh karena itu, kehendak untuk membentuk sebuah undang-undang baru yang mengatur pemerintahan daerah tidak dapat diabaikan lagi. Dengan usaha-usaha yang sangat intensif dan sekalipun membutuhkan waktu yang cukup lama, Menteri Dalam Negeri Amir Mahmud, pada waktu itu berhasil meyakinkan DPR untuk mewujudkan sebuah Undang-Undang yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dimulai yang sarat dengan sentralisasi kekuasaan yang dibungkus

dengan dekonsentrasi. Konfigurasi politik Orde Baru yang otoritarian melahirkan undang-undang pemerintahan daerah seperti itu.[1]

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 meninggalkan prinsip "otonomi yang riil dan seluas-luasnya" dan diganti dengan prinsip "Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab". Dalam penjelasan dari undang-undang tersebut dinyatakan bahwa "istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi Kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan oleh Garis-Garis Besar Haluan Negara". Sementara itu dalam GBHN dinyatakan bahwa otonomi daerah :

a. harus sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
b. harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan;
c. harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Pada bagian lain dari penjelasan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa ada beberapa prinsip di dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, yaitu :

a. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menujang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan masyarakat;

---

[1] Syaukani HR, et.al., 2004, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 143

b. Pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
c. Asas desentralisasi dilaksanakan secara bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;
d. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian;
e. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyatakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan Pemerintah Daerah. Otonomi Daerah merupakan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. "Jadi pada hakekatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut lancarkan jalannya pembangunan sebgai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab". Demikian salah satu dari penjelasan undang-undang tersebut. Dengan penjelasan ini kita dapat melihat bahwa Pemerintah dengan ideologi pembangunan memandang daerah sebagai institusi yang sepenuhnya bertanggung jawab dalam melaksanakan dan melancarkan pembangunan nasional.

Ada beberapa karakteristik yang sangat menonjol dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, antara lain:[2]

Pertama, wilayah negara dibagi ke dalam daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif saja. Sekalipun tidak ada perbedaan yang tegas antara daerah otonom dengan daerah administrasi, tetapi kenyataannya sebuah wilayah pemerintahan mempunyai dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai Daerah Otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai wilayah Administratif yang merupakan representasi dari kepentingan Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Prinsip ini diwujudkan sebagai refleksi dari prinsip dekonsentrasi yang diselenggarakan sekaligus dengan desentralisasi.

Kedua, pemerintahan daerah diselenggarakan secara bertingkat, yaitu Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II sebagai Daerah Otonomi dan kemudian Wilayah Administratif berupa Provinsi, Kabupaten/Kotamadya dan Kecamatan. Daerah otonom tingkat yang lebih tinggi berhak memberikan pengawasan terhadap daerah yang lebih rendah. Hubungan antara Daerah Tingkat I dan Tingkat II bersifat hirarkis di dalam hampir semua aspek pemerintahan, terutama yang menyangkut kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Dalam Pasal 11 dinyatakan pula bahwa Titik Berat Otonomi Daerah diletakkan pada daerah Tingkat II. Akan tetapi, keberadaan pasal ini sama sekali tidak ada artinya karena

[2] *Ibid*, hlm. 145-148

adanya sistem otonomi yang bersifat hirarkis yang pada dasarnya bertentangan dengan makna otonomi ini sendiri, apalagi DPRD yang merupakan lembaga legislasi di daerah dan yang menjadi penjelmaan kepentingan masyarakat daerah memainkan peranan yang sangat minimal dengan sistem yang hirarkis ini. Jadi sebenarnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengandung prinsip-prinsip yang bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Dengan adanya DPRD, maka diharapkan demokrasi dapat diwujudkan, tetapi dengan sistem otonomi yang bertingkat dan hirarkis dengan sendirinya akan menafikan demokrasi itu sendiri. Belum lagi peranan-peranan yang dimainkan oleh Pemerintah di Jakarta sangat eksesif atau berlebih-lebihan.

Ketiga, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik Tingkat I maupun Tingkat II dan Kotamadya merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Hal itu dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berbunyi "Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Prinsip ini baru pertama kali dalam sejarah perjalanan pemerintahan daerah di Indonesia karena umumnya DPRD terpisah dari Pemerintah Daerah. Memang, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak memberikan tempat yang terhormat kepada DPRD dan hal itu diperlihatkan dengan lemahnya kemandirian sebuah lembaga legislatif yang seharusnya menjadi pilar utama bagi demokrasi pada suatu pemerintahan negara. Semua Peraturan Daerah yang telah dibuat oleh DPRD harus disyahkan oleh pejabat yang

berwenang (Pasal 28), yang dalam hal ini Menteri Dalam Negeri untuk Perda Daerah Tingkat I dan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I untuk Perda yang dibuat oleh DPRD Tingkat II.

Keempat, peranan Menteri Dalam Negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam dikatakan bersifat sangat eksesif atau berlebih-lebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap daerah. Hal ini diperlihatkan dalam Pasal 67 dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menyatakan "Menteri Dalam Negeri melaksanakan pembinaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai hasilguna yang sebesar-besarnya, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan". Jelas ini merupakan suatu pengebirian yang sangat mencolok dari makna otonomi daerah. Menteri Dalam Negeri dapat melakukan apa saja dalam menafikan kebijaksanaan daerah yang dianggap dan dirasakan olehnya dalam rangka peningkatan hasilguna dalam pemerintahan. Ini juga merupakan perwujudakn yang sangat konkrit dari dominannya sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia masa pemerintahan Orde Baru yang berjalan selama tiga puluh tahun lebih, sekalipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 baru berlaku pada tahun 1974. Istilah pembinaan ini dapat bermakna apa saja sesuai dengan interpretasi Menteri Dalam Negeri pada suatu kurun waktu tertentu yang pada akhirnya menafikan hak dari masyarakat di daerah. Hal itu menjadi bertambah kompleks lagi dengan

adanya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang dikategorikan ke dalam pengawasan preventif, represif dan pengawasan umum yang juga dapat dimanipulasi atas nama kepentingan Pemerintah Pusat di Jakarta.

Kelima, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada Kepala Wilayah ketimbang kepada Kepala Daerah. Negara Indonesia di samping terdiri dari Daerah Otonom juga terdiri dari Wilayah Administratif. Daerah otonom dipimpin oleh Kepala Daerah TIngkat I dan Kepala Daerah Tingkat II, sementara itu untuk Wilayah Administratif diberi nama Provinsi yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Kemudian Provinsi dibagi hais ke dalam Kabupaten dan Kotamadya yang dipimpin oleh Bupati dan Walikota. Selain itu, Kabupaten dan Kotamadya dibagi pula ke dalam kecamatan-kecamatan yang dipimpin oleh Camat.

Seorang Kepala Wilayah merupakan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah, yang merupakan representasi dari semua kepentingan pusat di daerah. Aparat ini bertanggung jawab sepenuhnya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, sedangkan Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada Gubernur (Pasal 78). Dengan demikian, pejabat pemerintahan yang merupakan Kepala Wilayah dapat menafikan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas nama Pemerintah Pusat.

Dinyatakan pula bahwa "Kepala Wilayah sebagai Kepala Pemerintahan adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam

wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang" (Pasal 80). Pasal ini menjadikan Gubernur, Bupati, Walikota dan bahkan Camat merupakan penguasa yang sama sekali tidak terkontrol kekuasaannya kecuali oleh pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Kedudukan politik yang sangat besar bagi Kepala Wilayah ini menjadikan elemen-elemen yang lain dalam sebuah pemerintahan dapat dinafikan keberadaannya. Pasal 81 menguraikan secara terperinci kekuasaan dari Kepala Wilayah ini.[3]

Wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah :

a. membina ketentraman dan ketertiban diwilayanya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah;
b. melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi, negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah;
c. menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi vertikal dan instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya;
d. membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;

---

[3] *Ibid*, hlm. 149

e. mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi Pemerintah dan Peraturan Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah;

f. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau atas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepadanya;

g. melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

2. Kedudukan Gubernur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Isi dan jiwa yang terkandung dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan pokok-pokok pikiran bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah Daerah Provinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Kepala Daerah. Daerah Provinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan

Kota, dengan demikian Daerah Otonom Provinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki.

Pemberian kedudukan Provinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah Administrasi dilakukan dengan pertimbangan untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu, pemberian kedudukan Provinsi tersebut dimaksudkan untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Adanya Daerah Otonom dan Daerah Administratif sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945, merupakan pencerminan dari Daerah Desentralisasi dan Dekonsentrasi, walaupun kedua hal tersebut hanya pada tingkatan administrasi, karena kedua hal itu merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan, yang dalam pemerintahan disebut sebagai "*Teritorialle Unit*". Jadi dengan kata lain konsekuensi Pasal 18 UUD 1945 adalah Pemerintah diwajibkan menerapkan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.[4]

Perlu diperhatikan bahwa pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi adalah bersamaan, dan yang satu bukan pelengkap bagi

---

[4] J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 48

yang lain. Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, terlihat jelas bahwa ada dua macam urusan pemerintahan yaitu urusan Daerah dan satu lagi adalah urusan pemerintahan umum, yang tentunya berarti ada dua perangkat pelaksanaan dan berarti pula ada dua jenis pejabat dan atau jabatan. Walaupun dalam konstruksi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, kedua jabatan tersebut disatukan dalam lembaga Kepala Daerah, yang dalam pemerintahan sering disebut sebagai "*Personale Unit*".

Dalam konteks sekarang ini di era reformasi dengan adanya Otonomi Daerah bukan berarti bahwa dengan sendirinya urusan pemerintahan umum telah kehilangan maknanya atau telah lenyap. Otonomi Daerah tidak mempengaruhi keberadaan tugas-tugas pemerintahan umum yang salah satu perwujudannya adalah dalam aspek pembinaan wilayah, tetapi bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah tetap berjalan dan segala kewenangan yang menyangkut tugas pemerintahan umum yang salah satu perwujudannya adalah dalam aspek pembinaan wilayah, tetap dilaksanakan walaupun dalam konteks otonomi daerah. Demikian pula dilihat dari fungsi pertanggungjawabannya tetap berada pada pejabat Pemerintah Pusat, yang untuk di daerah diemban oleh Kepala Daerah.

Penjelasan umum huruf i angka 7 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menentukan bahwa pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Kepala Daerah sebagai Wakil Pemerintah. Selanjutnya dalam Pasal

31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menentukan bahwa Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai Wakil Pemerintah. Berdasarkan hal tersebut maka Gubernur mempunyai kedudukan ganda, yaitu :

a. Berkedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom;
b. Berkedudukan sebagai Kepala Wilayah Administrasi.

Sementara itu, berdasarkan kedudukan ganda tersebut Gubernur juga mempunyai fungsi ganda, yaitu :[5]

a. Sebagai Kepala Daerah Otonom, Gubernur memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Dalam hal ini, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.
b. Sebagai Kepala Wilayah Administrasi, Gubernur memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah. Dalam hal ini, karena Kepala Daerah bertindak sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka itu bertanggung jawab kepada Presiden.

Sebagai Kepala Daerah Otonom, Gubernur berkedudukan sebagai perangkat Daerah Otonom yang dipilih oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di DPRD. Kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah Otonom mempunyai tugas pokok:[6]

---

[5] Penjelasan Umum angka 6 UU No. 22 Tahun 1999

[6] J. Kaloh, 2003, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Grafindo Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 38

a. Memimpin jalannya Pemerintahan Daerah
b. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan
c. Dengan persetujuan DPRD melalui Peraturan Daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
d. Dengan persetujuan DPRD menetapkan Peraturan Daerah sebagai kebijakan daerah.
e. Menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kedudukan dan fungsi ganda kepada Gubernur, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administrasi. Berikut akan penulis uraikan tentang wewenang (hak dan wewenang) dari Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, yang menyatakan bahwa:

a. Kewenangan Gubernur sebagai Kepala Daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
b. Kewenangan Gubernur sebagai Kepala Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
c. Kewenangan Gubernur sebagai Kepala Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Kepala Daerah selaku wakil pemerintah.

Kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota antara lain adalah kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan bidang pemerintahan lainnya adalah :

a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan Regional secara makro;
b. Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah Provinsi;
c. Pengelolaan pelabuhan regional;
d. Pengendalian lingkungan hidup;
e. Promosi dagang dan budaya/pariwisata;
f. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman, dan
g. Perencanaan tata ruang provinsi.

Selanjutnya yang dimaksud dengan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota adalah kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota yang ditangani oleh Gubernur setelah ada peringatan dari daerah kabupaten dan daerah kota.

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom. Peraturan Pemerintah ini menetapkan batas kewenangan yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan provinsi sebagai daerah otonom, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Gubernur selaku Kepala Daerah Otonom.

Selanjutnya dalam kaitannya dengan kewenangan Gubernur dalam kaitannya sebagai Kepala wilayah Administrasi telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan Dekonsentrasi. Pasal 3 Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada Gubernur meliputi :

a. Aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosiolisasi kebijaksanaan Nasional di daerah;
b. Koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian;
c. Fasilitas kerjasama dan penyelesaian perselisihan antar daerah dalam wilayah kerjanya;
d. Pelantikan Bupati/Walikota;
e. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah dengan daerah otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
f. Fasilitasi penerapan dan penegakkan peraturan perundang-undangan;
g. Pengkondisian terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik, bersih dan bertanggung jawab, baik yang dilakukan oleh Badan Eksekutif Daerah maupun Badan Legislatif Daerah;
h. Penciptaan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum;
i. Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain.

j. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;

k. Pengawasan represif terhadap Peraturan Pemerintah, keputusan Kepala Daerah dan keputusan DPRD serta keputusan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota;

l. Pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

m. Pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Tata cara pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Kepala Daerah dan atau perangkat pusat di daerah, ditentukan oleh Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2001 tersebut, yaitu :

a. Dalam hal Presiden melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Kepala Daerah dapat langsung menetapkannya melalui Keputusan Presiden;

b. Dalam rangka pelimpahan wewenang pemerintahan kepada Kepala Daerah dan atau perangkat pusat di daerah, menteri dan atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen memprakarsai dengan menentukan jenis kewenangan yang akan dilimpahkan;

c. Jenis kewenangan yang akan dilimpahkan terlebih dahulu dikonsultasikan dengan instansi terkait dan Kepala Daerah dan atau perangkat pusat di daerah yang bersangkutan; dan

d. Pelimpahan wewenang sebagaimana dimaksud pada huruf b, ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Adapun mengenai kewajiban dari Gubernur dapat juga dibedakan menjadi kewajiban Kepala Daerah sebagai Kepala Daerah Otonom dan kewajiban Gubernur sebagai Kepala Wilayah diatur dalam Pasal 43, Pasal 44 ayat (3) dan Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) yang menentukan bahwa Gubernur mempunyai kewajiban :

a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945;
b. Memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
c. Menghormati Kedaulatan Rakyat;
d. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
e. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
f. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
g. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD;
h. Menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun;
i. Menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran;
j. Memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD.

Sementara itu, dalam menyelenggarakan wewenang yang dilimpahkan pemerintah pusat dalam rangka dekonsentrasi, Gubernur berkewajiban sebagai berikut:[7]

a. Mengkoordinasikan perangkat daerah dan pejabat pusat di daerah serta antar Kabupaten dan kota di wilayahnya sesuai bidang tugas yang berkaitan dengan kewenangan yang dilimpahkan.
b. Melakukan fasilitasi terselenggaranya pedoman, norma, standar, arahan, pelatihan, dan supervisi, serta melaksanakan pengendalian dan pengawasan;
c. Memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah berkenaan dengan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan di wilayahnya.
d. Menyampaikan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada Kepala Daerah. Dalam hal ini pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Kepala Daerah meliputi pertanggungjawaban pelaksanaan substansi kewenangan, biaya penyelenggaraan, hasil dan dampak pelaksanaan kewenangan, yang dilihat dari ketepatan waktu, kesesuaian dengan pedoman, norma, standar, dan arahan serta kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

[7] Penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1999

3. Kedudukan Gubernur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Kepala Daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan. Dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Kepala daerah provinsi disebut Gubernur, kepala daerah kabupaten disebut Bupati dan kepala daerah kota disebut Walikota.

Dalam Pasal 25 sampai dengan 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tugas, wewenang dan kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (baik daerah provinsi maupun kabupaten/kota) ditentukan 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 di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
g. melaksanakan tugas dan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas:

a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Apabila Kepala Daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya, wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga mengatur tentang larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana tertera pada Pasal 28. Sesuai dengan Pasal 28, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilarang :

a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain;
b. turut serta dalam perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau dalam yayasan bidang apapun;
c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain yang dimaksud dalam Pasal 25 huruf f;
f. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur tentang pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:

a. meninggal dunia;
b. permintaan sendiri;
c. diberhentikan karena :
    1) berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
    2) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan;
    3) tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah
    4) dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah
    5) tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah
    6) melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah

Untuk daerah Provinsi, Lembaga Pelaksana Kebijakan Daerah adalah pemerintah provinsi yang dipimpin oleh Gubernur. Dalam menjalankan tugasnya, Gubernur dibantu oleh perangkat pemerintahan provinsi. Gubernur dan perangkatnya ini disebut birokrat/perangkat pemerintahan provinsi.

Dalam lingkung sempit tugas pokok Gubernur sebagai representasi lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah melaksanakan kebijakan yang dibuat bersama lembaga DPRD Provinsi. Namun dalam praktiknya ruang lingkup tugas Gubernur lebih luas lagi, yaitu melaksanakan semua peraturan perundang-undangan baik yang dibuat bersama DPRD Provinsi, lembaga legislatif pusat dan Presiden, maupun lembaga eksekutif pusat sebagai operasionalisasi kebijakan undang-undang.

Menurut Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa Gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa status provinsi adalah daerah otonom sekaligus kepala wilayah administrasi. Oleh karena itu, Gubernur adalah kepala daerah otonom sekaligus kepala wilayah administrasi. Sebagai kepala daerah otonom Gubernur adalah kepala pemerintah daerah provinsi yang bertangung jawab kepada rakyat daerah setempat. Sedangkan sebagai kepala wilayah administrasi (*local state government*), Gubernur adalah wakil pemerintah pusat di wilayah administrasi provinsi yang bersangkutan. Adanya kedudukan ganda pada Gubernur tersebut karena pemerintah pusat menyerahkan kewenangan (desentralisasi) kepada daerah provinsi dan melimpahkan kewenangan (dekonsentrasi) kepada gubernur selaku wakil pemerintah.

Dalam statusnya sebgai kepala daerah otonom, Gubernur dan perangkatnya adalah pelaksana kebijakan daerah. Sedangkan dalam

kedudukannya sebagai kepala wilayah administrasi, Gubernur dan perangkatnya adalah pelaksana kebijakan pemerintah pusat.

Dengan penjelasan di depan, maka kedudukan Gubernur, *pertama* sebagai wakil pemerintah pusat, dan *kedua* sebagai kepala daerah otonom. Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan implikasi logis dari penerapan asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi menciptakan wilayah administrasi. Dengan dekonsentrasi Gubernur menjadi kepala wilayah administrasi (*local state government*). Gubernur sebagai kepala wilayah administrasi bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Dengan demikian, Gubernur adalah aparat pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, Gubernur wajib melaksanakan tugas dan mengamankan kepentingan pemerintah pusat. Kepentingan pemerintah pusat yang paling lama adalah tetap tegak dan utuhnya wilayah negara kesatuan. Sedangkan kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah otonom berhubungan dengan asas desentralisasi. Desentralisasi menciptakan daerah otonom di provinsi. Dengan desentralisasi Gubernur menjadi kepala daerah otonom di daerahnya. Gubernur sebagai kepala daerah otonom bertanggung jawab kepada rakyat melalui DPRD Provinsi. DPRD Provinsi adalah lembaga yang mewakili rakyat di daerah provinsi yang memilih Gubernur. Oleh karena itu, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD yang memilihnya.

Gubernur sebagai kepala wilayah administrasi maupun sebagai kepala daerah otonom mempunyai kewajiban sebagai berikut:

a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. memegang teguh Pancasila dan UUD 1945;
c. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
d. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
e. memelihara ketertiban, keamanan dan ketenteraman masyarakat;
f. bersama dengan DPRD membuat Peraturan Daerah;
g. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Provinsi.

Menurut Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
b. koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

4. Kedudukan Bupati/Walikota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Seorang Kepala Wilayah merupakan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah, yang merupakan representasi dari semua kepentingan pusat di daerah. Aparat ini bertanggung jawab sepenuhnya kepada Presiden

melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, sedangkan Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada Gubernur (Pasal 78). Dengan demikian, pejabat pemerintahan yang merupakan Kepala Wilayah dapat menafikan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas nama Pemerintah Pusat.

Dinyatakan pula bahwa "Kepala Wilayah sebagai Kepala Pemerintahan adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang" (Pasal 80). Pasal ini menjadikan Gubernur, Bupati, Walikota dan bahkan Camat merupakan penguasa yang sama sekali tidak terkontrol kekuasaannya kecuali oleh pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Kedudukan politik yang sangat besar bagi Kepala Wilayah ini menjadikan elemen-elemen yang lain dalam sebuah pemerintahan dapat dinafikan keberadaannya. Pasal 81 menguraikan secara terperinci kekuasaan dari Kepala Wilayah ini.

Wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah:

a. membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah;
b. melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi, negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah;

c. menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi vertikal dan instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya;
d. membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
e. mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi Pemerintah dan Peraturan Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah;
f. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau atas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepadanya;
g. melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

Berdasarkan uraian di atas, maka kedudukan Bupati/Walikota menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah berkedudukan ganda, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan sekaligus sebagai Kepala Wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat yang ada di daerah.

5. Kedudukan Bupati/Walikota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Penjelasan umum huruf i angka 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus lebih

meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak ada lagi wlayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata dan semacamnya, berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administtrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut, maka Bupati/Walikota mempunyai kedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom dan tidak merangkap sebagai Kepala Wilayah administrasi.

6. Kedudukan Bupati/Walikota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Lembaga Pelaksana Kebijakan Daerah Kabupaten adalah pemerintah kabupaten yang dipimpin oleh Bupati. Pemerintah kabupaten bukan bawahan provinsi tapi sesama daerah otonom. Bedanya, *pertama*, wilayahnya lebih kecil daripada wilayah provinsi; *kedua,* wilayahnya di bawah koordinasi suatu provinsi, dan *ketiga*, sistem pemerintahannya hanya berasaskan desentralisasi. Hubungannya adalah hubungan koordinatif. Maksudnya pemerintah kabupaten yang daerahnya termasuk

dalam suatu provinsi tertentu merupakan daerah otonom di bawah koordinasi pemerintah provinsi yang bersangkutan. Misalnya, Kabupaten Deli Serdang adalah suatu daerah otonom dalam wilayah Provinsi Sumatera Utara, maka Kabupaten Deli Serdang adalah daerah otonom di bawah koordinasi Provinsi Sumatera Utara. Dengan demikian, hubungan antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah provinsi bukan hubungan hirarki antara atasan dan bawahan sebagaimana hubungan provinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten Daerah Tingkat II berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tapi hubungan antar badan publik berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, bukan berarti Kabupaten Deli Serdang lantas lepas dengan Provinsi Sumatera Utara. Kabupaten Deli Serdang tetap menjadi bawahan Provinsi Sumatera Utara karena Gubernur Sumatera Utara adalah wakil pemerintah pusat di wilayah kerja (jurisdiksi) Provinsi Sumatera Utara. Ingat, pemerintah daerah dalam sistem unitaru adalah subdivisi politik dan administrasi dari pemerintah nasional.[8]

Pemerintah kabupaten dipimpin oleh Bupati. Bupati dan aparatnya adalah pelaksana kebijakan daerah kabupaten. Jadi, Bupati dan perangkatnya adalah pelaksana peraturan perundangan dalam lingkup kabupaten (Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah). Dalam lingkup sempit Bupati dan perangkatnya adalah pelaksana kebijakan/peraturan daerah yang dibuat bersama dengan DPRD

[8] Syaukani HR, *Op. Cit*, hlm. 150

Kabupaten. Tapi dalam prakteknya ruang lingkup tugas Bupati dan perangkatnya lebih luas, yaitu sebagai pelaksana Peraturan Daerah dan pelaksana semua peraturan perundangan baik yang dibuat oleh DPR dan Presiden, Presiden, Menteri dan Gubernur.

Bupati adalah kepala daerah pemerintahan kabupaten. Bupati bersama dengan semua perangkatnya disebut pelaksana kebijakan daerah kabupaten. Pemerintah kabupaten adalah daerah otonom penuh, karena hanya berasaskan desentralisasi. Bupati dipilih oleh DPRD Kabupaten. Karena itu, Bupati bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Bupati dipilih langsung oleh rakyat.

Bupati sebagai kepala daerah otonom mempunyai kewajiban sebagai berikut :

a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negra Kesatuan Republik Indonesia;
b. memegang teguh Pancasila dan UUD 1945;
c. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
d. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
e. memelihara keamanan, ketertiban dan ketenteraman masyarakat;
f. bersama dengan DPRD Kabupaten membuat Peraturan Daerah;
g. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Kabupaten.

Daerah otonom yang setara dengan kabupaten adalah pemerintah kota. Sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pemerintah kota disebut Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 nomenklatur tersebut berubah menjadi pemerintah kota saja. Pemerintah kota dan pemerintah kabupaten keduanya daerah otonom dengan asas desentralisasi. Hal yang membedakan adalah pemerintah kota bersifat perkotaan sedangkan pemerintah kabupaten bersifat pedesaan. Pemerintah kota wilayahnya berupa daerah perkotaan dengan ciri utama sebagai pusat perdagangan, pelayanan, industri dan jasa.

Seperti halnya pemerintah kabupaten, pemerintah kota juga bukan bawahan pemerintah provinsi. Pemerintah kota adalah daerah otonom lain di bawah koordinasi pemerintah provinsi. Artinya pemerintah kota yang berada dalam suatu wilayah provinsi merupakan daerah otonom dalam wilayah koordinasi pemerintah provinsi yang bersangkutan. Misalnya, pemerintah Kota Semarang adalah suatu daerah otonom dalam wilayah provinsi Jawa Tengah. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Semarang berada di bawah koordinasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Pemerintah kota menyelenggarakan wewenangnya berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Walikota dan perangkatnya adalah pelaksana kebijakan daerah kota yang dibuat bersama DPRD Kota. Namun, sebagai bagian dari pelaksana kebijakan pemerintahan nasional, walikota juga pelaksana semua

peraturan perundangan baik yang dibuat bersama dengan DPRD Kota, DPR dan Presiden, Presiden, Menteri, maupun Gubernur. Semua peraturan perundang-undangan yang sah harus dilaksanakan sebaik-baiknya oleh Walikota.

Kedudukan Walikota adalah sebagai kepala pemerintahan kota. Artinya Walikota bertugas melaksanakan kebijakan daerah kota dan peraturan perundangan lain yang menjadi kewajibannya. Jadi, Walikota adalah alat daerah otonom kota.

Walikota dipilih oleh DPRD Kota. Karena itu, Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kota yang memilihnya. Tapi berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Walikota dipilih langsung oleh rakyat yang tinggal di daerah kota yang bersangkutan.

Dalam menjalankan tugasnya Walikota mempunyai kewajiban:

a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. memegang teguh Pancasila dan UUD 1945;
c. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
d. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
e. memelihara keamanan, ketertiban dan ketenteraman masyarakat;
f. bersama dengan DPRD Kota membuat Peraturan Daerah;
g. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah kota berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Kota.

B. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

1. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah provinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya adalah juga sebagai Wakil Pemerintah. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, sedangkan Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden. Sebelum memangku jabatan sebagai Kepala Daerah terlebih dahulu dilaksanakan pengucapan sumpah/janji.

Adapun sumpah/janji dimaksud adalah sebagai berikut :

> *"Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Gubernur/Bupati/Walikota dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara serta segala peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi daerah dan Negara Kesatuan Republik Indonesia".*

Dalam menjalankan pemerintahan, Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk:

a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945
b. Memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
c. Menghormati kedaulatan rakyat
d. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
e. Meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat
f. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
g. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama DPRD.

Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah apabila diminta Presiden.

Di setiap akhir tahun anggaran, Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD. Apabila ditolak pertanggungjawabannya, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, Kepala Daerah harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu

paling lama tiga puluh hari. Dan bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.

Selama memangku jabatan, Kepala Daerah dilarang :

a. Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik Negara/Daerah, atau dalam yayasan bidang apa pun juga
b. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasikan warga negara dan golongan masyarakat lain
c. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan Daerah yang bersangkutan
d. Menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang patut dapat diduga akan mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya
e. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan.

Kepala Daerah dapat berhenti atau diberhentikan dalam masa jabatannya karena :

a. Meninggal dunia
b. Mengajukan berhenti atas permintaan sendiri
c. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat baru
d. Tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33

e. Melanggar sumpah/janji

f. Mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD.

Pemberhentian Kepala Daerah karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud di atas ditetapkan dengan keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden. Selain itu, dalam mengambil keputusan DPRD, harus hadir sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota.

Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam hukuman lima tahun atau lebih, atau diancam hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Apabila Kepala Daerah diduga telah melakukan makar atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia, ia diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD. Akan tetapi, setelah melalui proses pengadilan ternyata tidak terbukti bahwa ia melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia, ia dapat diaktifkan kembali dan direhabilitasi selaku Kepala Daerah sampai akhir masa jabatannya.

DPRD memberitahukan akan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah secara tertulis kepada yang bersangkutan, enam bulan sebelumnya dan Kepala Daerah menyampaikan pertanggungjawabannya selambat-

lambatnya empat bulan setelah pemberitahuan tersebut. selanjutnya, paling lambat satu bulan sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir, DPRD mulai memproses pemilihan Kepala Daerah yang baru. Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya oleh DPRD tidak dapat dicalonkan kembali sebagai Kepala Daerah dalam masa jabatan berikutnya.

Sebagai Kepala Daerah Otonom, Kepala Daerah berkedudukan sebagai perangkat Daerah Otonom yang dipilih oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di DPRD. Dalam kedudukan sebagai perangkat Daerah Otonom, Kepala Daerah mempunyai tugas pokok :

a. Memimpin jalannya Pemerintahan Daerah
b. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan
c. Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Peraturan Daerah menetapkan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah
d. Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Peraturan Daerah sebagai kebijakan daerah
e. Menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pemimpin pemerintahan daerah, Kepala Daerah wajib memberi keterangan pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan daerah pada setiap akhir tahun anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang istimewa DPRD yang bersifat pleno terbuka.

Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pertanggungjawaban Kepala Daerah sering menjadi menjadi sorotan banyak kalangan. Kepala Daerah cenderung memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada anggota DPRD, sedangkan pertanggungjawabannya diberikan kepada pemerintah tingkat atas atau pusat. Hal ini disebabkan karena Kepala Daerah dan DPRD berada dalam satu kotak, sehingga pasal 113 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 merupakan alasan yang kuat bagi Kepala Daerah yang bersangkutan untuk tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi kepada pemerintah Pusat, yang secara tidak langsung membuat dia terpilih menjadi Kepala Daerah. Dengan demikian mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang terjadi selama berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak mengandung umpan balik dari DPRD, karena bentuknya hanya keterangan pertanggungjawaban yang memberikan kesan bahwa DPRD tidak dapat menyanggah dan membantah laporan tersebut. Pola pertanggungjawaban sebagaimana tersebut di atas cenderung mematikan kedaulatan masyarakat daerah, karena ternyata Kepala Daerah lebih cenderung melihat ke atas dalam hal ini Pemerintah Pusat, dan bukan kepada masyarakat.

Dengan demikian mekanisme pertanggungan Kepala Daerah kepada DPRD tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pemberian keterangan pertanggungjawaban oleh kepala daerah yang terjadi selama berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak mengandung

umpan balik dari DPRD. Karena bentuknya hanya keterangan pertanggungjawaban yang memberikan kesan bahwa DPRD tidak dapat menyanggah dan membantah laporan tersebut. Dalam keadaan sedemikian ini, dominasi Kepala Daerah/Kepala Wilayah akan lebih besar dari kedudukan sebagai Kepala Daerah yang merupakan pemimpin yang mewakili rakyat daerah. Pola pertanggungjawaban sebagaimana tersebut di atas cenderung mematikan kedaulatan masyarakat daerah, karena ternyata Kepala Daerah lebih cenderung melihat ke atas dalam hal ini Pemerintah Pusat dan bukan kepada masyarakat.

2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Untuk menjadi Kepala Daerah, seseorang diharuskan memenuhi persyaratan tertentu yang intinya agar Kepala Daerah selalu bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki etika dan moral, berpengetahuan dan berkemampuan sebagai pemimpin pemerintahan, berwawasan kebangsaan, serta mendapatkan kepercayaan rakyat. Kepala Daerah di samping sebagai pimpinan pemerintahan, sekaligus adalah Pimpinan Daerah dan pengayom masyarakat sehingga Kepala Daerah harus mampu berpikir, bertindak dan bersikap dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat umum daripada kepentingan pribadi, golongan dan aliran. Oleh karena itu, dari kelompok atau etnis dan keyakinan manapun Kepala Daerah harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil dan netral.

Dalam menjalankan tugas dan kewajiban pemerintah daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Sementara itu, dalam penyelenggraan otonomi daerah di Daerah Kabupaten dan daerah Kota, Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/DPRD Kota dan berkewajiban memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

Kelemahan sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dikoreksi dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di mana Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD. Dengan itu memang sering terjadi sikap *overacting* maupun arogansi di pihak DPRD. Namun hal itu harus dipandang sebagai harga yang dibayar dalam melakukan reformasi.

Implikasi dari dominasi kekuasaan lebih berat pada Pemerintah Pusat dan kepemimpinan di Daerah yang berorientasi ke atas (Pusat) menyebabkan rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), di mana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintahan yang tercermin dalam struktur kekuasaan dan garis kepemimpinan sampai ke daerah. Oleh karena itu kedaulatan rakyat masih dianggap sebagai suatu konsep nilai saja, dan reorientasi pemerintahan berseberangan dengan prinsip-prinsip yang demokratis. Padahal menurut Allen, peluang untuk berhubungan

secara langsung dengan warga masyarakat memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian fasilitas dan partisipasi masyarakat.[9]

Berbagai kondisi nyata tersebut menuntut perhatian para Kepala Daerah dan para anggota DPRD daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan, dengan mempertimbangkan berbagai pengaruh lingkungan strategis yang saat ini sedang terjadi secara cepat, sehingga otonomi luas yang diberikan kepada daerah akan benar-benar bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat di daerah tanpa mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemberdayaan masyarakat.

Secara teoritis, pendistribusian wewenang dari Pemerintah Pusat ke daerah hanya dikenal satu istilah atau asas yaitu desentralisasi, yang diartikan sebagai penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, yang mencakup bidang legislatif, yudikatif atau administratif. Mengacu pada pandangan teoritis tersebut, desentralisasi di dalam sistem pemerintahan daerah mempunyai pengertian yang lebih luas, yaitu berkaitan dengan penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang juga mencakup dekonsentrasi. Hal ini didukung oleh Rondinelli dan Cheema yang mendefinisikan desentralisasi sebagai pelimpahan

[9] J. Kaloh, 2003, *Op. Cit*, hlm. 26

(*transfer*) kekuasaan merencanakan, kekuasaan mengambil keputusan atau administratif dari pemerintah Pusat kepada organisasi lapangan, unit-unit administrasi lokal (dekonsentrasi), badan-badan usaha publik, pemerintah daerah dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Dengan kata lain, dekonsentrasi yang pada hakikatnya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen di pusat dengan pejabatnya di lapangan sebagai "*field staff*" ternyata merupakan bagian dari desentralisasi.[10]

Dengan demikian terdapat perbedaan antara pendekatan teoritis dan pendekatan normatif (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974) yang menyejajarkan desentralisasi dengan dekonsentrasi, sedangkan secara teoritis dekonsentrasi merupakan bagian dari desentralisasi. Meskipun demikian, pengertian desentralisasi dan dekonsentrasi digunakan berdasarkan ketentuan formal yang berlaku. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya. Hal ini berbeda dengan pengertian dekonsentrasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakannya sebagai pelimpahan wewenang Pemerintah kepada Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah.

Konsekuensi dari pelaksanaan asas desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah dibentuknya Daerah

---

[10] *Ibid*, hlm. 28

Otonom Tingkat I dan Daerah Otonom Tingkat II, yaitu daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kata Pemerintah Daerah tidak disebut sebagai tingkatan Daerah Otonom Tingkat I dan II, tetapi hanya disebut sebagai provinsi dan kabupaten/kota. Setiap daerah otonom dipimpin oleh seorang Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di DPRD. Hak, wewenang dan kewajiban Kepala Daerah adalah "menjalankan wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan daerah".

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Konsekuensi pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi ke dalam wilayah-wilayah administratif yang secara bertingkat terdiri dari Provinsi, Kabupaten/Kota, Kota Administratif dan Kecamatan (Pasal 72 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974). Sedangkan pengertian desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah penyerahan wewenang Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain kedua asas tersebut, dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah masih dikenal adanya asas tugas pembantuan yaitu tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya

dengan kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskannya (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974). Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa, untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya. Asas ini merupakan perpaduan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, yaitu di satu pihak Pemerintah Daerah Otonom diminta untuk melaksanakan sesuatu tugas guna kepentingan masyarakat, di lain pihak pemerintah pusat menyediakan dana (melalui APBN) untuk melaksanakan tugas yang diberikan.[11]

Konstelasi penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi melahirkan organisasi administrasi daerah dalam lingkup luas yang mencakup organisasi administrasi daerah dalam lingkup sempit sebagai sub sistem Pemerintahan Nasional yang berada di bawah pimpinan Kepala Wilayah/Daerah. Kepala Wilayah/Daerah disebut Pimpinan Pemerintahan tersebut mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah, dan fungsi Kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah.

---

[11] *Ibid*, hlm. 30

Konstelasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 agak berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, mengingat hanya provinsi yang mempunyai keduanya, baik implementasi asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi. Sedangkan Kabupaten/Kota hanya sebagai implementasi desentralisasi.

Setiap organisasi menetapkan berbagai persyaratan bagi calon pemimpin organisasi. Hal ini dapat dimaklumi karena untuk memimpin suatu organisasi, diperlukan orang-orang yang mempunyai berbagai kelebihan fisik, intelektual maupun mental rohaniah agar dapat membawa setiap unsur organisasi ke pencapaian tujuan. Apalagi bagi organisasi pemerintahan di mana keputusan seorang pemimpin mempunyai konsekuensi yang besar dan mengandung resiko yang berdampak luas terutama jika pemimpin tersebut gagal dalam mengatur dan mengurus organisasi. Dengan demikian sangat diperlukan pemimpin dan kepemimpinan yang memiliki kualitas yang memadai.

Sebagai pemimpin, Kepala Daerah adalah orang yang bergerak lebih awal, memelopori, mengarahkan pikiran dan pendapat anggota organisasi, membimbing, menuntut, menggerakkan orang lain melalui pengaruhnya, menetapkan tujuan organisasi, memotivasi anggota organisasi agar sesuai dengan tujuan organisasi dan harus dapat mempengaruhi sekaligus melakukan pengawasan atas pikiran, perasaan dan tingkah laku anggota kelompok yang dipimpinnya.

Untuk mewujudkan dan melaksanakan perannya sebagai seorang pemimpin, Kepala Daerah dipersyaratkan memiliki sikap dasar dan sifat-

sifat kepemimpinan, teknik kepemimpinan dan gaya kepemimpinan sesuai kondisi lingkungan organisasi, pengikut serta situasi dan kondisi yang melingkupi organisasi yang dipimpinnya, serta ditopang oleh kekuasaan (*power*) yang tepat.

Sebagai seorang pemimpin, Kepala Daerah dipersyaratkan untuk memiliki sifat-sifat tertentu. Mitchell mengemukakan sifat-sifat tertentu seperti : kepribadian (*personality*), kemampuan (*ability*) dan kesanggupan (*capability*) untuk merealisir ide menjadi serangkaian kegiatan (*activity*). Setiap pemimpin perlu menyadari bahwa kepemimpinannya merupakan proses antar hubungan atau interaksi antara pemimpin, bawahan dan situasi.[12]

Dengan demikian Kepala Daerah sebagai pemimpin organisasi administrasi daerah harus memiliki kualitas kepemimpinan yaitu pengetrapan dasar-dasar kepemimpinan pada umumnya (sifat, gaya, teknik, perilaku dan kekuasaan/*power*) dalam ruang lingkup sistem pemerintahan Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menetapkan bahwa untuk menjadi Kepala Daerah perlu memenuhi 15 (lima belas) persyaratan. Bila dikaji lebih mendalam ketentuan perundang-undangan tersebut, terlihat 4 (empat) kriteria pokok yang dijabarkan ke dalam item persyaratan.

Kriteria Pertama, seorang Kepala Daerah harus memiliki *sikap dasar* yaitu sikap yang tidak dapat ditawar-tawar lagi, yaitu : 1) taqwa

---

[12] *Ibid*, hlm. 52

kepada Tuhan Yang Maha Esa; 2) setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; 3) setia dan taat kepada Negara dan Pemerintah. Sikap dasar ini cenderung pada kriteria moral dan mental ideologi yang menjadi landasan bagi setiap pemimpin pemerintahan dalam memimpin organisasi pemerintahan.

Kriteria Kedua, seorang Kepala Daerah harus mempunyai *sifat-sifat tertentu* yang dijabarkan dalam persyaratan yaitu : 1) rasa pengabdian terhadap Nusa dan Bangsa; 2) berwibawa; 3) jujur; 4) adil. Ditinjau dari teori kepemimpinan, persyaratan ini dikategorikan pada sifat-sifat kepemimpinan seperti yang dikemukakan oleh Botwell, Stogdill dan Hunt.

Kriteria Ketiga, seorang Kepala Daerah harus memiliki *latar belakang individual* yaitu faktor-faktor bawaan yang dijabarkan dalam : 1) sehat jasmani; 2) umur sekurang-kurangnya 30 tahun; 3) jenjang pendidikan sekurang-kurangnya SLA; 4) mempunyai pengalaman yang cukup di bidang pemerintahan; 5) tidak terlibat langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 seperti Gerakan G.30.S/PKI dan atau organisasi terlarang lainnya; 6) tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti.

Kriteria Keempat, seorang Kepala Daerah harus memiliki *kualitas* yang dijabarkan dalam persyaratan : 1) mempunyai kepribadian dan kepemimpinan; 2) cerdas, berkemampuan dan terampil.

Dari 15 (lima belas) syarat yang ditetapkan di dalam ketentuan formal, kriteria sikap dasar terdiri dari 3 (tiga) syarat, kriteria sifat-sifat terdiri dari 4 (empat) syarat, kriteria latar belakang individual terdiri dari 6 (enam) syarat dan kriteria kualitas terdiri dari 2 (dua) syarat. Persyaratan latar belakang individual ternyata paling banyak, sedangkan persyaratan kualitas hanya dua syarat. Sementara itu di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan syarat-syarat sebagai berikut :

a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
b. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah;
c. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri;
d. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat atas dan/atau sederajat;
e. Berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun;
f. Sehat jasmani dan rohani;
g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwanya/ingatannya;
h. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindakan pidana;
i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan Negeri;
j. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;

k. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.

Dengan adanya persyaratan tersebut, dapat dikemukakan bahwa figur Kepala Daerah yang ideal adalah seorang yang berkualitas, menerapkan kepemimpinan yang tepat di lingkungan organisasi administrasi daerah, ditopang oleh seperangkat sifat-sifat kepemimpinan, latar belakang individual yang dipayungi oleh sikap dasar yaitu takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta setiap dan taat kepada Negara dan Pemerintah.

3. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Realisasi dari amanat perubahan UUD 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. Kaidah Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen diperluas (ditambah) dengan 2 pasal yang tentunya kaidah yang terkandung di dalamnya turut berubah. Untuk itu, pemerintah di bawah Presiden Megawati, setelah melakukan evaluasi yang mendasar, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintahan daerah (yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) yang dianggap tidak sesuai lagi setelah amandemen UUD 1945 rampung dilaksanakan).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah diterbitkannya undang-undang tersebut sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 (hasil amandemen), yang menekankan supaya pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan daerah dalam sistem NKRI.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah diterbitkannya undang-undang tersebut sesuai dengan amanat UUD 1945 (hasil amandemen), yang menekankan supaya pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti, pembagian wilayah Indonesia adalah atas daerah provinsi, kabupaten dan kota. Daerah yang ada dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah provinsi dan DPRD serta pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingati bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dan perangkat daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi teretntu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungansuara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.

Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa selain mempunyai kewajiban sebagaimana diatur

dalam Pasal 27 ayat (1), Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat dan memebrikan keterangan pertanggungjawban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam PAsal 27 ayat (2) tersebut di atas, disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota satu kali dalam satu tahun.

Selanjutnya laporan tersebut digunakan oleh pemerintah Pusat sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

C. Pola Ideal Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan Kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah

diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*. Korelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan Kepala Daerah dalam berbagai eksistensinya (kedudukan, tugas dan tanggung jawab, pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola perilaku) dengan otonomi daerah yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis. [13]

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Provinsi dan Kabupaten/Kota karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada

---

[13] *Ibid*, hlm. 156

terhadap munculnya hubungan antar tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*); membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah bahwa Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.[14]

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat Daerah dan bukan otonomi "daerah" dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan otonomi daerah.

Eforia reformasi yang menggulirkan dinamika perubahan, di mana wacana demokratisasi dan transparansi terus bertumbuh dan berkembang

---

[14] *Ibid*, hlm. 157

secara cepat, ternyata ikut menumbuhkan kesadaran masyarakat, khususnya masyarakat di daerah untuk menuntut hak dan kewenangan daerah, dan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan otonom. Berbagai perkembangan dan perubahan yang sangat cepat dan drastis, berupa tuntutan dan harapan untuk memperoleh kemandirian, perlu direspon dengan cepat dan tepat pula oleh Kepala Daerah. Untuk itu seorang Kepala Daerah perlu mengenal persoalan-persoalan pokok mendasar yang dihadapi oleh masyarakat di daerahnya masing-masing dan berupaya memecahkan masalah-masalah inti dan bukan hanya gejalanya, karena jika hanya menyelesaikan gejalanya saja, permasalahan itu akan selalu berulang.

Di tengah perubahan dan perkembangan dinamika kehidupan politik pemerintahan dewasa ini, disadari baik secara internal maupun eksternal, terdapat isu sentral yang menjadi wacana publik, yaitu perlunya pembagian kekuasaan/kewenangan yang seimbang antara Pemerintah Pusat dan Daerah guna meningkatkan kemandirian daerah dalam mengelola rumah tangganya sendiri dalam hubungan yang serasi dengan daerah lainnya dan dengan Pemerintah Pusat. Saat ini terdapat cara berpikir yang menginginkan agar kekuasaan Pemerintah Pusat dikurangi sehingga pembagian kekuasaan atau wewenang antara Pusat dan Daerah, termasuk pengaturan perimbangan dalam menikmati kekayaan negara yang berasal dari sumber daya alam Daerah – yang selama ini dipandang sebagai monopoli pemerintah Pusat – diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah. Cara pandang pragmatis yang sedemikian ini perlu diwaspadai oleh setiap Kepala Daerah serta ditanggapi

secara bijak karena kebijakan yang dibangun untuk kepentingan sesaat dan hanya berorientasi jangka pendek dapat menimbulkan malapetaka besar di masa yang akan datang yang berakibat setiap waktu harus membangun struktur pemerintahan baru.

Setiap Kepala Daerah yang memimpin organisasi pemerintahan daerah perlu memahami bahwa otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kemajuan masyarakat di daerah terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan demokrasi. Kita mengetahui bahwa lahirnya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan koreksi atas ketimpangan pembangunan antar Daerah yang telah berlangsung lama dan dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Kesenjangan pendapatan antar daerah yang besar
2. Kesenjangan investasi antar daerah yang besar
3. Pemusatan industri sebagai akibat dari kebijakan investasi dan birokrasi serta infrastruktur yang terpusat
4. Pendapatan daerah dikuasai pusat
5. Melebarnya kesenjangan regional akibat adanya ketimpangan alokasi kredit.

Fakta ketidakadilan antar-daerah, di mana daerah kaya bisa menikmati hasil kekayaan (hasil alamnya), menjadi bagian dari kenyataan-kenyataan

kongkret yang mendorong tuntutan perubahan hubungan Pusat-Daerah. Kenyataan historis sedemikian ini perlu dipahami dengan sebaik-baiknya oleh Kepala Daerah, sehingga otonomi daerah – yang memberi peran dan tanggung jawab yang sangat besar kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing – dikelola oleh Kepala Daerah dengan sebaik-baiknya. Dengan itu diharapkan bahwa paradigma baru pemerintahan daerah benar-benar dapat menjawab permasalahan di seputar bagaimana meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Globalisasi secara sederhana diartikan sebagai suatu proses mendunia, dalam arti dampak atau pengaruh yang tidak mengenal batas negara (*borderless*). Orientasi industri menjadi lebih global, perusahaan-perusahaan dari negara maju akan datang ke negara-negara lain yang lebih menarik bagi perkembangan industrinya. Mobilitas investasi dan industri ini sangat dipengaruhi oleh teknologi informasi yang memungkinkan suatu perusahaan beroperasi di berbagai negara tanpa harus mendirikan usaha bisnis baru di negara tersebut, misalnya melalui aliansi strategik dengan perusahaan lokal. Orientasi konsumen juga menjadi lebih global serta cenderung mencari produk yang termurah dan yang terbaik kualitasnya. Dunia menjadi semakin lebih terbuka, negara-negara menjadi saling terhubungkan (*interconnected*) dan perekonomiannya ditandai oleh saling ketergantungan.[15]

Saat ini dunia sedang dikurung oleh kebudayaan global yang tidak dapat dihindarkan. Tidak ada suatu masyarakat atau bangsa di dunia ini yang

---

[15] *Ibid*, hlm. 159

dapat mengisolasikan diri dari gelombang globalisasi. Tidak ada jalan lain untuk menghindar dari pengaruh globalisasi yang sedang melanda secara kuat ke semua negara di dunia. Karena itu, Kepala Daerah harus menghadapinya dengan merumuskan strategi yang dapat mengadopsi nilai-nilai global yang relevan dan mengadaptasi nilai-nilai baru tersebut dengan nilai-nilai yang hidup serta berkembang di dalam masyarakat.

Globalisasi dapat memberikan efek positif terhadap umat manusia tetapi dapat juga memberikan dampak yang negatif. Secara moral globalisasi dapat merupakan bentuk eksploitasi dari negara yang kuat terhadap negara-negara yang lemah. Globalisasi juga dapat menciptakan ketidakseimbangan ekonomi dan merupakan suatu pemborosan terhadap negara dan masyarakat yang dikuasai oleh negara-negara maju yang menguasai teknologi. Dari segi sosial, globalisasi dapat merupakan suatu bentuk yang dapat menimbulkan ketegangan-ketegangan sosial karena jurang antara yang punya dan yang tidak punya (*the haves and the have nots*) akan semakin lebar, sehingga dapat menimbulkan ketegangan sosial yang semakin meruncing. Kesenjangan tersebut bukan hanya terjadi antar bangsa-bangsa tetapi juga di dalam suatu negara atau suatu masyarakat, sehingga potensi ketegangan-ketegangan ada di mana-mana.

Tantangan global seperti diuraikan di atas perlu memperoleh tanggapan (*responsiveness*) dari seorang Kepala Daerah yang harus mengubah peran Pemerintah Daerah bergeser ke peran mengarahkan (*steering*), mengendalikan dan memberdayakan (*empowering*) melalui serangkaian

kebijakan. Dalam era *region state* (globalisasi), pemerintahan daerah tidak akan terhindar dari ketergantungannya pada daerah lain atau institusi global dalam sistem ekonomi global. Dalam keadaan yang sedemikian ini, Kepala Daerah sebagai Kepala Pemerintahan Daerah dan masyarakat daerah memainkan peranan yang besar. Dalam kaitan itu, diperlukan Kepala Daerah yang memiliki wawasan kebangsaan, mampu belajar dari pengalaman bangsa selama ini dan dapat membawa bangsa ini lebih sejahtera dan lebih beradab. Kita kurang belajar dari sejarah, sehingga kita sering jatuh pada lubang yang sama. Kita terperangkap pada keadaan yang berupa pengulangan tanpa kita mau menyadari hal tersebut.[16]

Melakukan perubahan memerlukan waktu, namun bagi seorang Kepala Daerah perlu menetapkan database, di mana saat ini daerah masing-masing berada pada implementasi kemudian dilakukan evaluasi bersama apa terjadi kemajuan atau tidak. Berkenaan dengan itu, perlu adanya suatu keberanian untuk mengakui adanya kemunduran atau kemajuan untuk segera melakukan penyesuaian-penyesuaian yang lebih strategis, konstruktif dan progresif.

Saling ketergantungan antar daerah merupakan realitas sehingga Pemerintah Daerah memiliki peluang membangun hubungan sosial, ekonomi, perdagangan dan budaya, langsung dengan daerah lain maupun dunia internasional. Urusan-urusan yang menjadi yuridiksi Pemerintah Daerah dalam penciptaan daya saing – yang meliputi bidang infrastruktur wilayah, pendidikan dasar, kesehatan masyarakat, kemampuan produktif masyarakat

---

[16] *Ibid*, hlm. 160

daerah, ekonomi dan perdagangan dan sebagainya – perlu ditangani secara sungguh-sungguh. Perencanaan sumber daya manusia (SDM) yang profesional dan pengetrapan TQM serta ISO-9000 sangat diperlukan. Hanya SDM prima yang dapat *survive* di dalam kehidupan yang penuh persaingan dan menuntut kualitas kehidupan, baik hasil produk maupun pelayanan kepada masyarakat dalam kehidupan bersama (*common community*).

Urgensi *public accountability* makin terasa dalam era reformasi saat ini, di mana tuntutan adanya pertanggungjawaban pengelolaan pemerintahan khususnya dari Kepala Daerah sebagai kepala pemerintahan makin diperlukan. Oleh karena itu Kepala Daerah harus dpaat memberikan *public accountability.* Melalui penerapan *public accountability* masyarakat akan mengetahui sejauh mana Kepala Daerah ammpu mengemban misinya.

Public accountability atau akuntabilitas publik Kepala Daerah adalah kewajiban Kepala Daerah utnuk menjawab/menerangkan kinerja atau tindakannya kepada masyarakat yang memiliki hak untuk meminta jawaban/keterangan. Dalam hubungan ini masyarakat diletakkan pada kedudukannya yang sebenarnya, yaitu sebagai pemilik pemerintahan (*people own government*).

Karena itu model pertanggungjawaban Kepala Daerah yang selama ini hanya berupa keterangan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD telah diubah menjadi pertanggungjawaban kepada DPRD. Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah benar-benar dipertanggungjawaban kepada rakyat daerah melalui DPRD, sedangkan keterangan

pertanggungjawaban diberikan kepada Pemerintah Pusat. Dengan demikian Kepala Daerah akan lebih memperhatikan kepentingan rakyat daerah.

Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam konteks akuntabilitas publik sangat penting artinya, sehingga perlu dibangun secara bersama-sama antara eksekutif dengan legislatif dalam membangun pedoman, laporan dan standar tertentu, guna mewujudkan akuntabilitas publik yang benar-benar konsisten. Pedoman disusun dengan tujuan agar dapat dipakai sebagai bahan untuk membantu penyusunan sistem pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas sistem pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas kinerja satuan-satuan kerja/unit-unit organisasi instansi pemerintahan.

Laporan Akuntabilitas Kinerja (LAK) dalam hal ini Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah harus dibangun melalui sistem pengukuran kinerja yang dapat dipertanggungjawaban (*accountable*) dan dapat dicek kembali kebenaranya (*auditable*). Karena itu laporan akuntabilitas publik harus mencakup beberapa bentuk *accountability* yakni *Akuntabilitas Manajerial*, yang menitikberatkan pada efisiensi dan penghematan dalam penggunaan dana, harta kekayaan serta sumber daya manusia, bahkan sumber-sumber lainnya. Akuntabilitas ini mensyaratkan agar Kepala Daerah tidak hanya menjawab yang berkaitan dengan peraturan yang ada, tapi juga menetapkan suatu proses yang berkelanjutan, terutama dalam memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Kepala Daerah juga harus memperhatikan *Akuntabilitas Proses*, yang menitikberatkan pada apakah kebijakan dan kegiatan Kepala Daerah

mendukung pencapaian misi organisasi pemerintah daerah dan terlaksana dengan sebaik-baiknya oleh aparatur pemerintah daerah.

Kepala Daerah juga harus memperhatikan *Akuntabilitas Program*, yang menitikberatkan perhatian kepada pencapaian hasil kegiatan organisasi pemerinta daerah yang bersangkutan. Akuntabilitas Kepala Daerah seharusnya merupakan sinergi dari akuntabilitas manajerial, akuntabilitas peroses dan akuntabilitas program.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah penulis uraikan pada bab-bab terdahulu, maka dapat ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Kepala Daerah mempunyai kedudukan ganda, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan sekaligus sebagai Kepala Wilayah yang merupakan Wakil Pemerintah Pusat di daerah, sehingga pertanggungjawaban Kepala Daerah adalah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kedudukan Kepala Daerah adalah sebagai Kepala Daerah Otonom, kecuali Gubernur masih mempunyai kedudukan ganda, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan Wakil Pemerintah Pusat. Menurut Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD. Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kedudukan Kepala Daerah adalah sebagai Kepala Daerah Otonom dan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan langsung.
2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dilaksanakan dengan mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat dan penyampaian keterangan

pertanggungjawaban kepada DPRD, sedangkan pertanggungjawaban Kepala Daerah berdasarkan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disampaikan kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran, selanjutnya menurut Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Kepala Daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

3. Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang selama ini hanya berupa keterangan laporan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) idealnya diubah menjadi pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam konteks akuntabilitas publik kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah benar-benar dipertanggungjawabkan kepada rakyat daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Laporan pertanggungjawaban dalam konteks akuntabilitas publik harus mencakup beberapa bentuk akuntabilitas, seperti akuntabilitas manajerial. Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam konteks akuntabilitas publik sangat penting artinya, sehingga perlu dibangun secara bersama-sama antara eksekutif dengan legislatif dalam membangun pedoman, laporan dan standar tertentu, guna mewujudkan akuntabilitas publik yang benar-benar konsisten. Pedoman disusun dengan tujuan agar dapat dipakai sebagai bahan untuk membantu penyusunan sistem pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas sistem

pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas kinerja satuan-satuan kerja/unit-unit organisasi instansi pemerintahan.

B. Saran

1. Berdasarkan pada paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka Kepala Daerah harus mengarahkan kegiatan nyatanya dalam kegiatan-kegiatan yang bersifat kreatif, inovatif, perintisan, orientasi pelanggan/masyarakat dan orientasi pada pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Konsep tersebut tentunya memerlukan seorang pemimpin yang didukung oleh kemampuan intelektual dan keahlian yang memadai, ketajaman visi serta kemampuan etika dan moral yang tinggi.
2. Sejalan dengan era administrasi publik yang baru, seorang Kepala Daerah bukan saja harus menguasai perilaku kepemimpinan tetapi harus juga memilih akuntabilitas publik, dapat melaksanakan *good governance*, dapat mewujudkan transparansi, dapat membentuk jaringan kerja dan membangun organisasi pemerintah daerah sebagai lembaga pembelajar, serta memiliki orientasi masa depan, dan yang paling penting di atas hal-hal tersebut adalah seorang Kepala Daerah harus memiliki keimnanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
3. Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam konteks akuntabilitas publik sangat penting artinya, sehingga perlu dibangun secara bersama-sama antara eksekutif dan legislatif dalam menyusun pedoman, laporan dan standar tertentu, guna mewujudkan akuntabilitas publik yang benar-

benar konsisten. Akuntabilitas Kepala Daerah seharusnya merupakan sinergi dari akuntabilitas manajerial, akuntabilitas proses dan akuntabilitas program.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta

Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Benedict ROG Anderson (Diterjemahkan A. Rachman Zainuddin); t.t., *Gagasan Kekuasaan Dalam Kebudayaan Jawa*; Diterbitkan FIS UI

Harmaily Ibrahim, 1979, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Sinar Bakti, Jakarta

HAW Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta

_____, 2003, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1978, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia, Jakarta

Osman Raliby, 1956, *Kamus Internasional*, CV Bulan Bintang, Jakarta

Rozali Abdullah, 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Ryaas Rasyid, 2000, *Perspektif Otonomi Luas Dalam Buku Otonomi Atau Federalisme*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Sarundajang, 1996, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Smith Zurcher, 1873, *Dictionary of American Politics*, Barrier & Noble, Inc New York Publishers Booksellers

Soerjono Soekanto, 1975, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Cet. IV, UI Press, Jakarta

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Syaukani HR, et.al., 2004, *Oronomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

W.J.S. Poerwadarminta, t.t., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pusat dan Pengembangan Bahasa Indonesia, Departemen P dan K, Jakarta

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat.