T E S I S

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

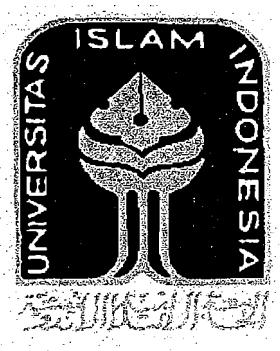
(Analisis Terhadap Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009)

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister Hukum

Pada Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



OLEH

NAMA	**: PUTERA ASTOMO**
NIM	**: 10912553**
BIDANG KAJIAN KHUSUS	**: HUKUM TATA NEGARA**
PROGRAM STUDI	**: MAGISTER ILMU HUKUM**

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2011

HALAMAN PERSETUJUAN

T E S I S

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

(Analisis Terhadap Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009)

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tesis untuk diuji dalam Ujian Pendadaran Pada Hari/Tanggal : Sabtu, 13 Agustus 2011

Nama	**: PUTERA ASTOMO**
NIM	**: 10912553**
Bidang Kajian Khusus	**: HUKUM TATA NEGARA**
Program Studi	**: MAGISTER ILMU HUKUM**

D I S E T U J U I

PEMBIMBING II	**PEMBIMBING I**
SRI HASTUTI PUSPITASARI, S.H., M.H.	**Dr. Hj. NI'MATUL HUDA, S.H., M.Hum.**

MENGETAHUI

KETUA PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

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

T E S I S

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

(Analisis Terhadap Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009)

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Hari/Tanggal : Sabtu, 13 Agustus 2011 dan dinyatakan L U L U S

Nama	**: PUTERA ASTOMO**
NIM	**: 10912553**
Bidang Kajian Khusus	**: HUKUM TATA NEGARA**
Program Studi	**: MAGISTER ILMU HUKUM**

Tim Penguji	**Tanda Tangan**
1. Ketua **Dr. Hj. NI'MATUL HUDA, S.H., M.Hum.**	
2. Anggota **Dr. Drs. MUNTOHA, S.H., M.Ag.**	
3. Anggota **SRI HASTUTI PUSPITASARI, S.H., M.H.**	

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

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

MOTTO

1. QS. Al-Mujaadilah ayat 11

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓا۟ إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا۟ فِى ٱلْمَجَٰلِسِ فَٱفْسَحُوا۟ يَفْسَحِ ٱللَّهُ لَكُمْ ۖ وَإِذَا قِيلَ ٱنشُزُوا۟ فَٱنشُزُوا۟ يَرْفَعِ ٱللَّهُ ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ مِنكُمْ وَٱلَّذِينَ أُوتُوا۟ ٱلْعِلْمَ دَرَجَٰتٍ ۚ وَٱللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴿١١﴾

Artinya : Hai orang-orang beriman apabila kamu dikatakan kepadamu: "Berlapang-lapanglah dalam majelis", Maka lapangkanlah niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu. dan apabila dikatakan: "Berdirilah kamu", Maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. dan Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan. (QS. Al-Mujaadilah ayat 11)

2. QS. Al-Baqarah ayat 269

يُؤْتِى ٱلْحِكْمَةَ مَن يَشَآءُ ۚ وَمَن يُؤْتَ ٱلْحِكْمَةَ فَقَدْ أُوتِىَ خَيْرًا كَثِيرًا ۗ وَمَا يَذَّكَّرُ إِلَّآ أُو۟لُوا۟ ٱلْأَلْبَٰبِ ﴿٢٦٩﴾

Artinya : Allah menganugerahkan Al hikmah (kefahaman yang dalam tentang Al Quran dan As Sunnah) kepada siapa yang dikehendaki-Nya. Dan barangsiapa yang dianugerahi hikmah, ia benar-benar telah dianugerahi karunia yang banyak. Dan hanya orang-orang yang berakallah yang dapat mengambil pelajaran (dari firman Allah). (QS. Al-Baqarah ayat 269)

3. Rasulullah SAW bersabda

" Tuntutlah ilmu, sesungguhnya menuntut ilmu adalah pendekatan diri kepada Allah Azza Wajallah, dan mengajarkannya kepada orang yang tidak mengetahuinya adalah sodaqoh. Sesungguhnya ilmu pengetahuan menempatkan orangnya dalam kedudukan terhormat dan mulia (tinggi). Ilmu pengetahuan adalah keindahan bagi ahlinya di dunia dan di akhirat ".(HCR. Ar-rabii')

4. Rasulullah SAW bersabda

" Tuntutlah ilmu dan belajarlah (untuk ilmu) ketenangan dan kehormatan diri, dan bersikaplah rendah hati kepada orang yang mengajar kamu". (HCR. Athabrani)

Persembahan

Tesis ini kupersembahkan kepada:

Kedua orang tuaku Drs. H. Muhammad Nadir., M.Pd dan Ibunda Hj. Mandaria, S.Pd serta adikku Puteri Andayani.

"Kasih sayang, perhatian, bimbingan dan doa yang tulus darimu adalah wujud kebahagiaan dan semangat dalam meraih masa depanku".

KATA PENGANTAR



Segala puji bagi Allah SWT yang senantiasa memberikan berkah, rahmat dan hidayah sehingga kita masih dapat melaksanakan segala aktivitas kehidupan sehari-hari. Dan tak lupa kita mengirimkan salam dan shalawat kepada junjungan Nabiyullah Muhammad SAW yang menjadi suri teladan bagi seluruh umat manusia di muka bumi ini.

Penulis dalam menulis Tesis memilih Judul, yakni **"Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Analisis Terhadap Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009)"**.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada pihak yang telah banyak memberikan bantuan secara moral dan materi dalam penelitian dan penulisan Tesis ini. Ucapan terima kasih ini disampaikan oleh Penulis kepada:

1. Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid., M.Ec. (Rektor Universitas Islam Indonesia);
2. Dr. Rusli Muhammad, SH., M.H. (Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia);
3. Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum. (Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Dosen Pembimbing I);
4. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. (Dosen Pembimbing II);
5. Ayahanda Drs. H. Muhammad Nadir., M.Pd, Ibunda Hj. Mandaria, S.Pd. dan adinda Puteri Andayani yang tercinta dan tersayang;

6. Almarhum kakek H. Muh. Saleh, Almarhum kakek Abd. Madjid (Idu), Almarhumah nenek Siti Nurbaya (Iya') dan Almarhumah nenek Hj. Djohrang binti H. Zakaria, serta paman Almarhum Basri Saleh yang tercinta dan tersayang;
7. Kerabat yang bertempat tinggal di Pulau dan luar Pulau Sulawesi;
8. Teman-teman yang sedang menuntut ilmu, baik di Fakultas Hukum, maupun Program Magister (S2) Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia; dan
9. Teman-teman se-Provinsi Sulawesi Barat di Yogyakarta yang sedang menuntut ilmu pengetahuan di Yogyakarta.

Penulis berharap semoga Tesis ini dapat memberi manfaat kepada diri pribadi, masyarakat, bangsa dan negara serta dapat mengembangkan ilmu hukum di masa yang akan datang. Namun, dalam penulisan Tesis ini Penulis banyak mendapatkan kesulitan seperti: kesulitan transportasi, dana, referensi, dan sebagainya. Oleh karena itu, Penulis memohon kritik dan saran dari berbagai pihak yang bersifat membangun dalam rangka penyempurnaan Tesis ini di masa yang akan datang. Pada akhirnya Penulis beserta keluarga memohon maaf apabila selama dalam penulisan Tesis ini kami melakukan kesalahan, baik yang disengaja, maupun yang tidak disengaja. Demikianlah atas perhatiannya, Penulis dan menghaturkan banyak terima kasih. Wassalam.

Yogyakarta, Sabtu 13 Agustus 2011

Penulis,

PUTERA ASTOMO, S.H., M.H.

ABSTRAK

Latar belakang penulisan Tesis ini adalah pada tanggal 7 Juli 2008 dalam Rapat Paripurna, DPRD menyampaikan keputusan berupa Rekomendasi Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 tersebut. Selanjutnya, pada tanggal 5 Agustus 2009 dalam Rapat Paripurna, DPRD menyampaikan keputusan berupa Rekomendasi Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 tersebut. Rumusan masalahnya antara lain: 1. Bagaimana bentuk-bentuk pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009? 2. Bagaimana kekuatan hukum Keputusan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009? Kerangka teori yang digunakan antara lain: Teori Demokrasi, Konsep Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Konsep Pertanggungjawaban dalam Hukum Publik. Metode yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: *Pertama,* jenis penelitian adalah Penelitian Hukum Normatif; *Kedua,* obyek penelitian antara lain: bentuk-bentuk pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta kekuatan hukum Keputusan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009; *Ketiga,* subyek penelitian adalah Kepala Daerah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat/yang mewakili dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat/yang mewakili; *Keempat,* sumber data terdiri dari: sumber data primer dan sekunder. Sumber data sekunder terdiri dari: bahan hukum primer, sekunder, dan tersier; *Kelima,* metode pengumpulan data terdiri dari studi pustaka dan wawancara; *Keenam,* pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif, yakni mengkaji peraturan perundang-undangan dan regulasi-regulasi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti; serta *Ketujuh,* metode analisis data yang digunakan adalah data kualitatif. Hasil penelitian bahwa kekuatan hukum Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat lemah. Keputusan DPRD hanya berupa rekomendasi yang bersifat evaluatif untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah di masa yang akan datang. Selain itu, Keputusan DPRD tidak menimbulkan akibat hukum artinya Kepala Daerah tidak memiliki kewajiban untuk melaksanakan keputusan DPRD yang berupa rekomendasi tersebut. Walaupun demikian, yang perlu diperhatikan adalah meskipun hanya bersifat laporan, tetapi DPRD tetap berwenang meminta LKPj tersebut dalam rangka penyelenggaraan fungsi pengawasan *(control)* yang dimiliki oleh DPRD secara kelembagaan.

DAFTAR ISI

Halaman Judul i

Halaman Persetujuan ii

Halaman Motto iii

Halaman Persembahan v

Kata Pengantar vi

Abstrak viii

Daftar Isi ix

I. Bab I Pendahuluan 1
   A. Latar Belakang 1
   B. Rumusan Masalah 6
   C. Tujuan Penelitian 6
   D. Manfaat Penelitian 7
   E. Kerangka Teori 8
   F. Metode Penelitian 29
   G. Sistematika Penulisan 33
II. Bab II Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah 34
   A. Otonomi Daerah dan Perkembangannya 34
   B. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 56
   C. Kepala Daerah dan DPRD dalam 67
      Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

III. Bab III Pertanggungjawaban Kepala Daerah 89
Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
A. Jenis-Jenis Pertanggungjawaban 89
B. Pertanggungjawaban dalam Penyelenggaraan 96
Pemerintahan Perspektif Demokrasi
C. Pertanggungjawaban Kepala Daerah 102
dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
D. Hubungan antara Pemerintahan Yang Baik 117
(Good Governance) dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
IV. Bab IV Pertanggungjawaban 136
Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009
A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 136
di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat
B. Analisis Terhadap Pertanggungjawaban 145
Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009
V. Bab V Penutup 164
A. Kesimpulan 164
B. Saran-Saran 165
Daftar Pustaka
Lampiran-lampiran

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada tahun 2004 Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si dan Drs. H. M. Yusuf Tuali terpilih sebagai Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mamasa Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2004-2009 dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mamasa Provinsi Sulawesi Selatan dengan meraih 22 suara mengungguli dua pasangan calon lainnya Hasyim Manggabarani, S.H., M.H. dan Drs. H. Syuaib Hannan., M.M. yang meraih 14 suara serta pasangan calon Ir. Aladin S. Mengga dan Drs. Mandawari Nusur yang meraih 4 suara.[1]

Titik awal Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si dan Drs. H. M. Yusuf Tuali sebagai pemimpin di daerah merupakan masa-masa peralihan untuk melaksanakan otonomi daerah, yakni perubahan sistem ke arah pemerintahan yang tidak lagi sentralistik. Pasangan baru ini pun mengawali langkah pada

[1] Sebelum terbentuknya Provinsi Sulawesi Barat, maka Kabupaten Polewali Mamasa adalah bagian wilayah Provinsi Sulawesi Selatan. Selain itu, sebelum terbentuknya Kabupaten Mamasa, maka daerah Mamasa adalah bagian wilayah Kabupaten Polewali Mamasa.Selanjutnya, setelah terbentuknya Kabupaten Mamasa berdasarkan UU No. 11 Tahun 2002 dan Provinsi Sulawesi Barat berdasarkan UU No. 26 Tahun 2004, maka Kabupaten Polewali Mamasa berubah nama menjadi Kabupaten Polewali Mandar berdasarkan PP No. 74 Tahun 2005 dan termasuk bagian wilayah Provinsi Sulawesi Barat.Provinsi Sulawesi Barat terdiri 5 (lima) Kabupaten, yaitu: Kabupaten Polewali Mandar, Kabupaten Majene, Kabupaten Mamasa, Kabupaten Mamuju, serta Kabupaten Mamuju Utara.Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 terpilih berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (sebelum terbentuknya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Lihat juga Aco Musaddad HM, *Ali Baal Masdar;The Leader of Change;Berpikir Besar Untuk Tanah Mandar*, Cetakan Kedua, Todilaling Center, Yogyakarta, 2008, hlm.43-49.

masa awal jabatannya, terutama pada bagaimana substansi otonomi daerah dapat dipahami oleh setiap elemen pemerintahan, meskipun sering terdapat kendala tidak relevannya antara kebijakan di tingkat atas dengan kenyataan di lapangan. Sesungguhnya semangat otonomi daerah berporos bagaimana menyejahterakan masyarakat. Untuk mencapai itu, daerah diberi kewenangan tertentu dalam mengatur rumah tangga sendiri. Tentang konsep masyarakat sejahtera, daerah otonom, dan rumah tangga sendiri atau *understanding of otonomi daerah*, kerap mengundang perdebatan antara eksekutif dan legislatif. Munculnya beragam pemaknaan terhadap otonomi daerah tidak dapat dihindari. Untuk itu, Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si dalam berbagai kesempatan mengatakan bahwa,

> "Perbedaan penafsiran terhadap suatu aturan merupakan hal yang wajar. Tetapi semuanya dimaksudkan untuk kepentingan rakyat. Dalam demokrasi, juga dalam kehidupan bermasyarakat, perbedaan adalah hal yang wajar dan merupakan rahmat. Yang penting, sifat saling menghargai harus tetap dipelihara dan menjadikan perbedaan sebagai awal untuk menuju kebersamaan".

Untuk mendengar beragam pandangan tentang rencana strategi (renstra) pemerintahan Polewali Mandar lima tahun ke depan, Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si menghadiri forum diskusi tentang renstra. Ini sangat penting dilakukan di awal kepemimpinan Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si dalam rangka prioritasnya. Tidak dapat dihindari dalam diskusi tersebut sering terjadi silang pendapat atas berbagai hal, termasuk dijadikannya momen laporan pertanggungjawaban kepala daerah dihadapan legislatif sebagai arena peradilan. Secara garis besar, renstra Polewali Mandar mengacu pada penjabaran pola besar pembangunan daerah tahun 2001-2010. Rujukan Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si dalam merumuskan program kerja pemerintahannya lebih popular dengan

sebutan empat program. *Pertama,* strategi untuk pengembangan manajemen pemerintahan. *Kedua,* optimalisasi pengelolaan dan pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA). *Ketiga,* peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). *Keempat,* pengembangan perekonomian daerah. Berangkat dari acuan tersebut, pada tahun pertama Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si menerapkan pelaksanaan kegiatan yang berpedoman pada sasaran yang dianggap strategis. Misalnya, penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan fokus utama pada pengembangan aktifitas yang bernuansa global bertindak lokal *(think globally, do locally).* Dengan landasan pemikiran tersebut ditetapkan indikator kinerja untuk mendorong tumbuhnya kompetisi yang sehat dan strategis dalam lingkup Kabupaten Polewali Mandar dan diharapkan akan terwujud pemerataan pembangunan. Demikian pula, pemberdayaan wilayah yang masih dianggap lemah untuk dapat lebih berkembang dan setara dengan daerah lain yang dianggap sudah maju. Program inilah yang dijalankan Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si pada masa awal kepemimpinannya dan terus dikembangkan hingga saat ini. Selain itu, Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si juga mengajak segala komponen untuk bekerja sama dalam berbagai segmen untuk membangun Polewali Mandar, sehingga ia kerap kali berdiskusi, tukar pendapat, atau meminta tanggapan dari kalangan mahasiswa, sesepuh orang Mandar, para aktivis kemasyarakatan, dan lain-lain. Ini penting dilakukan agar Drs. H. Andi Ali Baal Masdar.,M.Si mendapat masukan dari berbagai hal mulai dari masalah pengembangan kota, pendidikan, keagamaan, pengelolaan SDM dan SDA, dan sebagainya. Tiada

tujuan lain, kecuali hanya satu obsesi memajukan Polewali Mandar dari berbagai aspek agar dapat setara bahkan melebihi daerah lainnya.[2]

Masa jabatan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Periode 2004-2009, yakni Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si dan Drs. H. M. Yusuf Tuali berakhir pada Rabu, 28 Januari 2009.[3]

Pada saat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terbentuk, maka diakhir masa jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004. Jadi, pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 tidak dilaksanakan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah karena dalam Pasal 239 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pada saat berlakunya Undang-Undang ini, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.[4]

Pada tanggal 19 Mei 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 menyerahkan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dalam Rapat Paripurna DPRD.

---

[2] Aco Musaddad HM,*Ibid.*,hlm.50-51.
[3] Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat.
[4] Lihat Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 239 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, pada tanggal 7 Juli 2008 dalam Rapat Paripurna, DPRD menyampaikan keputusan berupa Rekomendasi Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 tersebut.[5] Selanjutnya, pada tanggal 27 Juli 2009 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 menyerahkan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Tahun Anggaran 2008 dalam Rapat Paripurna DPRD. Selanjutnya, pada tanggal 5 Agustus 2009 dalam Rapat Paripurna, DPRD menyampaikan keputusan berupa Rekomendasi Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 tersebut.[6]

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka Penulis menyusun Tesis ini dengan judul "Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Analisis Terhadap Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009)".

[5] Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat tertanggal 7 Juli 2008.
[6] Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat tertanggal 5 Agustus 2009.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka masalah-masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana bentuk-bentuk pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009?
2. Bagaimana kekuatan hukum Keputusan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui bentuk-bentuk pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.
2. Mengetahui kekuatan hukum Keputusan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini antara lain:

1. Secara teoritis, yaitu mempelajari dan memahami teori-teori serta peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan bentuk-bentuk pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 serta kekuatan hukum Keputusan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.
2. Secara praktik, yaitu menerapkan teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang berlaku ke dalam praktik khususnya dalam meneliti bentuk-bentuk pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 serta kekuatan hukum Keputusan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.

E. Kerangka Teori

1. Teori Demokrasi

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat), dan *cratein* (memerintah). Jadi, secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.[7]

Menurut Tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya *"Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap"*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.[8]

Istilah demokrasi itu sendiri secara konseptual mengusung nilai-nilai dasar yang menjadi fokus orientasinya, yakni kesejahteraan, keadilan, kesetaraan, partisipasi, dan universalisme. Artinya, bangunan demokrasi baru dianggap berhasil apabila nila-nilai dasar ini dapat diwujudkan. Pada gilirannya, nilai-nilai tersebut menjadi prasyarat terbangunnya demokrasi. Nilai-nilai inilah yang kemudian disebut sebagai esensi demokrasi atau kualitas keadaban demokrasi. Pada tataran praktik, nilai-nilai esensial demokrasi harus dapat diwujudkan melalui pengembangan prosedur berdemokrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Aspek-aspek prosedural demokrasi yang tak dapat dipertanggungjawabkan tidak mungkin bisa mewujudkan nilai-nilai esensial itu.

---

[7] B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara,Kewarganegaraan&Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hlm.98.

[8] Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm.6.

Dengan demikian, baik aspek esensial maupun prosedural demokrasi menempati posisi/peran yang strategis. Ia merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama.[9]

Sejak berakhirnya Perang Dunia II dan semakin banyaknya negara yang bebas dari penjajahan, maka negara-negara mulai menata negara dengan bentuk negara demokratis. Demokrasi dipilih sebagai suatu cita untuk tidak lagi membiarkan penindasan terjadi atas manusia. Demokrasi dipilih untuk membebaskan manusia dari segala bentuk penindasan, penjajahan dan perbudakan yang dilakukan oleh para imperialis, kolonialis penjajah. Demokrasi sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak orang banyak dan untuk menjalankan kepentingan bersama. Berkembangnya demokrasi sebagai sebuah sistem bernegara ternyata telah sangat mengglobal. Terbukti sebagian besar negara-negara di dunia telah mengambil demokrasi sebagai sistem bernegaranya. Walaupun negara-negara tersebut mengambil demokrasi sebagai sistem dalam praktik bernegara, namun tidak satu pun negara yang memiliki persamaan dalam penerapan demokrasi. Bervariasinya penerapan demokrasi dalam sistem bernegara disadari adalah suatu hal yang wajar, karena pemahaman dan pandangan setiap negara akan berbeda. Pandangan yang berbeda ini jelas dilatarbelakangi oleh

[9] Syakrani dan Syahriani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm.62-63.

keadaan politik, ekonomi, ideologi dan sosial budaya yang melingkupi suatu negara.[10]

Sementara itu, dalam kamus *Dictionary Webters* didefinisikan demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.[11]

Sedangkan menurut Dahlan Thaib:[12]

"Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana kekuasaan untuk pemerintahan berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi adalah suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang, maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya".

Dalam pandangan lain demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:[13]

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;

---

[10] Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal;Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cetakan Pertama, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm.131-132.
[11] United State Information Agency, *What is Democracy*, 1999, hlm.4.
[12] Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1994, hlm.97-98.
[13] Afan Gaffar, *Politik Indonesia;Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.15.

4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM menikmati hak-hak dasar dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

Melihat pertumbuhannya, demokrasi terus berkembang, sehingga tepat apa yang dikemukakan Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama. Walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokratis paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu:[14]

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan untuk menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;

[14]Bagir Manan, "Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II", Makalah dalam Lokakarya Pancasila Universitas Padjajaran Bandung 1994, hlm.2.

7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat.

Seperti dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam paham kedaulatan rakyat *(democracy),* rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. [15]

Secara teoritis kedaulatan rakyat sebagai asas dan ajaran sudah cukup tua usianya, mulai dari zaman Monarkomaken melalui pikiran ahli filsafat seperti, Buchanan, Althusius, sampai berkembangnya hukum alam yang dimotori oleh filsuf terkemuka seperti, J. J. Rosseau telah mengembangkan teori *General Volonte* (kemauan rakyat) sebagai kekuasaan tertinggi.[16]

Atas pandangan J. J. Rosseau, Soehino melihat ada dua konsekuensinya, yaitu:[17]

1. Adanya hak dari rakyat untuk menggantikan atau menggeser penguasa. Ini berhubungan dengan boleh tidaknya rakyat itu berevolusi terhadap penguasa;

---

[15] Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm.328.
[16] Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm.120.
[17] *Ibid.*,hlm.121.

2. Ada faham bahwa yang berkuasa itu rakyat. Rakyat disini sebagai penjumlahan daripada individu-individu, melainkan rakyat sebagai suatu *gemeinschaft,* yang sifatnya abstrak.

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional sebagaimana disebutkan di atas. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan diantara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.[18]

Menurut Frans Magnis Suseno, Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.[19]

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat.*[20]

---

[18] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.6.
[19] Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi,Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm.58.
[20] D.J.Elzinga, "*De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief*", dalam Scheltema (ed.),*De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm.43. Dikutip kembali

Negara hukum yang demokratis adalah negara saling percaya antara rakyat dengan penguasa, sebagaimana diungkapkan Van der Pot Donner, yaitu *"De rechtsstaat is de staat van het wevarzids vertouwen* atau negara hukum adalah negara kepercayaan timbal balik. Menurut Couwenberg terdapat lima asas demokratis yang melandasi negara hukum, yaitu: *Pertama,* adanya asas hak-hak politik. *Kedua,* adanya asas mayoritas. *Ketiga,* adanya asas perwakilan. *Keempat,* adanya asas pertanggungjawaban. *Kelima,* adanya asas publik *(openbaarheidbeginseel).*[21]

Atas dasar demokratis, *rechtsstaat* dikatakan sebagai "negara kepercayaan timbal balik *(de staat van het wederzijds vertrouwen)",* yaitu kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.[22]

2. Konsep Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau

---

dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.167.

[21] Van der Pot en Donner, *Hanboek het Nederlandse Staatrecht*, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

[22] Henry B.Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm.76.

instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.[23]

Esensi pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal atau negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota).[24]

Kajian pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik atau sifatnya desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah atau kekuasaan itu dipusatkan di pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau sistem

---

[23] Mustamin DG.Matutu dkk, *Mandat,Delegasi,Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm.24-26.

[24] R.M.A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm.299.

desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.[25]

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd,* pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah-daerah.[26]

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda *(zelfwetgeving)* dan penyelenggaraan pemerintahan *(zelfbestuur)* yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat *(central government),* tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah *(local*

---

[25] Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, Willink&Zoon, 1955, hlm.5-7.
[26] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah;Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm.78.

government). [27] Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipencarkan.[28] Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.[29]

Pengaturan mengenai desentralisasi dalam negara kesatuan cenderung diletakkan dalam aturan konstitusi, di mana hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah adalah hierarki, tidak seperti dengan negara federal, di mana hubungan antara pemerintah negara federal dengan negara bagian tidak otomatis hierarki (bawahan).[30]

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.[31]

---

[27] M.Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999, hlm.12. Lihat juga Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm.14.

[28] Bagir Manan,*Hubungan...,op.cit.*,hlm.17.

[29] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*, Gunung Agung, Jakarta, 1967, hlm.38-39.

[30] Constanijn A.J.M.Kortmann&Paul P.T.Bovend Eert, *Dutch Constitutional Law*, The Haque, Kluwer Law Int, 2000, hlm.45.

[31] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.93.

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan *(unitary state)*. Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan *(authority)* pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.[32]

Apabila dilihat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah *(local government)*.[33]

Indonesia sebagai salah satu negara kesatuan, yang pemerintahannya terbagi dalam pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan pemerintahan subnasional (provinsi, kabupaten dan kota). Kedaulatan tidak terbagi dalam satuan-satuan pemerintahan lainnya (daerah-daerah). Oleh karena itu, satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam membentuk undang-undang dasar dan undang-undang, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri. Keberadaan satuan pemerintahan daerah adalah

---

[32] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hlm.28.
[33] M.Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.8.

tergantung pada *(dependent)* dan di bawah *(subordinate)* pemerintah. Hal ini menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah-pisah. [34] Indonesia sebagai negara kesatuan menerapkan sistem desentralisasi sebagai perwujudan suatu sistem pemerintahan daerah yang dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, menjaga serta tetap melestarikan keanekaragaman daerah yang tetap dalam koridor negara kesatuan. Sebagai konsekuensi negara kesatuan, maka kekuasaan pemerintahan cenderung dimiliki oleh pemerintah pusat atau sentralistis. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, aspek desentralisasi bisa menjadi tawaran lain, di mana pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangan yang dimilikinya kepada pemerintah daerah otonom untuk membuat dan melaksanakan kebijaksanaan tertentu bagi kepentingan masyarakat di daerah.[35]

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi tidak berarti putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat. Negara Indonesia merupakan suatu organisasi yang besar dan kompleks. Oleh karenanya tidak efektif dan efisien apabila semua kewenangan baik politik maupun administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi atau hanya pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban berat dan penyelenggaraan pemerintahan tidak akan efisien. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada jenjang organisasi

[34] Benyamin Hoessein, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", Makalah pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah Juni 2001.
[35] Agussalim Andi Gadjong,*Pemerintahan...,op.cit.*,hlm.124.

yang lebih rendah. Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi kepada organisasi yang lebih rendah inilah yang disebut dengan desentralisasi. Jadi desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi dari puncak hierarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi dibawahnya (pemerintah daerah). Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut diserahi wewenang penuh, baik politik maupun organisasi maka pada jenjang organisasi yang diserahi wewenang tersebut timbul otonomi.[36]

3. Konsep Pertanggungjawaban dalam Hukum Publik

Pertanggungjawaban merupakan konsep yang dipergunakan untuk menjelaskan peran negara atau korporasi dalam mematuhi peraturan perundang-undangan atau peduli pada aspek-aspek sosial di luar kewajiban hukum.[37]

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).[38]

Dalam kamus hukum ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban yakni *liability* dan *responsibility. Liability* merupakan istilah hukum yang luas *(a broad legal term),* di dalamnya antara lain mengandung makna bahwa, *"It has been referred to as of the most comprehensive significance,*

---

[36] Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm.7.

[37] Suharto, *Hukum dan Lumpur Lapindo:Tanggung Jawab Pemerintah dan PT.Lapindo Brantas Inc dalam Sengketa Lingkungan di Sidoarjo Perspektif Budaya Hukum*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm.28.

[38] W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hlm.1014.

including almost every character of hazard or responsibility, absolute, contingent, or likely. It has been defined to mean: all character of debts and obligations" (*liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk: semua karakter hak dan kewajiban). Di samping itu, *liability* juga merupakan: *"Condition of being actually or potentially subject to an obligation; condition of being responsible for a possible or actual loss, penalty, evil, expense, or burden; condition which creates a duty to perform an act immediately or in the future,* (Kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial; kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau beban; kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang). [39] Sementara *responsibility* berarti, *"The state of being answerable for an obligation, and includes judgment, skill, ability, and capacity"* (hal dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan). *Responsibility* juga berarti, *"The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused"* (Kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya). Dari *responsibility* ini muncul istilah *responsible government; "This term generally designates that species of governmental system*

[39] Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, ST.Paul Minn.West Publishing Co., USA, 1979, hlm.823.

in which the responsibility for public measures or acts of state rests upon the ministry or executive council, who are under an obligation to resign when disapprobation of their course is expressed by a vote of want of confidence, in the legislative assembly, or by the defeat of an important measure advocated by them", yang menunjukkan bahwa, (istilah ini pada umumnya menunjukkan bahwa jenis-jenis pemerintahan dalam hal mana pertanggungjawaban terhadap ketentuan atau undang-undang publik dibebankan pada departemen atau dewan eksekutif, yang harus mengundurkan diri apabila penolakan terhadap kinerja mereka dinyatakan melalui mosi tidak percaya, di dalam majelis legislatif, atau melalui pembatalan terhadap suatu undang-undang penting yang dipatuhi mereka).[40]

Di dalam teori hukum dikenal dua macam pengertian tanggung jawab. Pertama, ialah pertanggungjawaban dalam arti sempit, yaitu tanggung jawab tanpa sanksi. Kedua, ialah tanggung jawab dalam arti luas, yaitu tanggung jawab dengan sanksi.[41]

Sekadar perbandingan, dalam istilah hukum Belanda juga dikenal ada dua istilah yaitu *ansprakelijk* dan *verantwoordeljik. Ansprakelijk* berarti *"verbonden, verantwoordeljik, in rechte gehouden voor enige schuld of voor de gevolgen van enig feit of enige handeling* (terikat, bertanggung jawab, bertanggung jawab menurut hukum atas kesalahan atau akibat suatu perbuatan).[42] Sedangkan *verantwoordeljik* berarti *"Verplicht tot het afleggen van*

---

[40] *Ibid.*,hlm.1180.
[41] Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Cetakan Keenam, Aksara Baru, Jakarta, 1987, hlm.18.
[42] S.J.Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, Tweede Druk,J.B.Wolter Uitgevers-maatshappij N.V., Groningen, 1951, hlm.4.

verantwoording en tot het dragen van event toerekenbare schade (desgevorderd), in rechte of in bestuursverband" (kewajiban untuk memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk menanggung kerugian yang muncul jika diperlukan, baik dalam hukum maupun dalam hubungan pemerintahan).[43]

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik. Dalam istilah hukum Belanda, tampak bahwa penggunaan istilah *verantwoordelijk* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum *(in rechte)* dan pertanggungjawaban politik atau pemerintahan *(in bestuursverband).*[44]

Dalam ensiklopedi administrasi, *responsibility* adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Disebutkan juga bahwa pertanggungjawaban mengandung makna; meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas yang dibebankan kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.[45]

Tanggung jawab dalam istilah Bahasa Inggris dikenal dengan istilah *liability, responsibility* dan *accountability. Webster Dictionary* memformulasikan

---

[43] *Ibid.*, hlm.308.
[44] Ridwan HR, *Hukum...*, *op.cit.*, hlm.250.
[45] Arifin P.Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm.44-45.

pengertian *accountability* mengandung pengertian dapat dipertanggungjawabkan, bertanggung jawab, atau dapat dikenakan tanggung jawab, tidak dapat dipertanggungjawabkan, dan dapat dipertanggungjawabkan.[46]

Selanjutnya menurut Kohler's di dalam *Dictionary of accountant,* pengertian *accountability* adalah:[47]

1. Kewajiban pegawai, agen, atau orang lain untuk menyediakan laporan yang memuaskan, secara berkala, tentang tindakan atau *failureto* yang diikuti pemberian wewenang;
2. Tujuan dari tanggung jawab atau pembayaran sejumlah kewajiban petugas;
3. Ukuran tanggung jawab atau kewajiban lain, dalam bentuk uang, unit pemilikan, atau bentuk lainnya;
4. Kewajiban membuktikan manajemen yang baik, pengontrolan, atau hasil lainnya dihadapkan ke muka hukum, peraturan, persetujuan, atau kebiasaan.

Miriam Budiardjo mengartikan *accountability* sebagai pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat. Dalam hal ini rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak lain untuk memerintah dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat, ini yang dinamakan "kedaulatan rakyat". Lebih lanjut *accountability* dapat ditafsirkan secara luas yaitu sebagai pertanggungjawaban politik. Dalam sistem Parlementer *accountability* dapat mengakibatkan jatuhnya

---

[46] M.C.Keachine,Jean, *Webster New Universal Unabriged Dictionary*, Edisi Pertama, Simon Schuster, 1983, hlm.13.
[47]Cooper WW,Yuji Lijri,Kohler, *Dictionary for Accountant*, Edisi Keenam, Prentice Hall of India, New Delhi, 1984, hlm.7.

eksekutif sebagai saksi jika dianggap bahwa yang diberi mandat itu tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam sistem Presidensil pemerintah tidak dapat dijatuhkan, tetapi sanksi dapat dijatuhkan dalam pemilu berikutnya pada saat Presiden tidak dipilih kembali. Akan tetapi, dalam kedua kasus pertanggungjawaban merupakan syarat mutlak sebagai perwujudan dari konsep kedaulatan rakyat. [48]

Ajaran hukum yang berlaku universal adalah bahwa setiap subyek hukum yang melakukan perbuatan melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain, harus mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada pihak yang dirugikan, baik subyek hukum itu manusia *(natuurlijk persoon),* badan hukum *(rechtspersoon),* maupun jabatan *(ambt).* Dalam konsep hukum publik, pertanggungjawaban hukum itu berkaitan erat dengan penggunaan kewenangan, yang kemudian melahirkan prinsip *"geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, there is no authority without responsibility,* yakni tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.[49]

Dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan, yang secara yuridis dilekati kewenangan. Dalam perspektif hukum, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip: *"geen bevoegdheid zonder veranwoordelijkheud; there is no authority without*

[48] Miriam Budiardjo, "Masalah Accountability dalam Ilmu Politik", Pidato Pengukuhan Penganugerahan Gelar Doctor Kehormatan dalam Ilmu Politik Universitas Indonesia 13 Desember 1997, hlm.4.
[49] Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.51.

responsibility; la sulthota bi la mas-uliyat". Pemberian wewenang tertentu untuk melakukan tindakan hukum tertentu, menimbulkan pertanggungjawaban atas penggunaan wewenang tersebut.[50]

D. Belinfante mengatakan, *"Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwording schuldig te zijn of zonder dat of die uitoefening controle bestaan* (tidak seorang pun dapat melaksanakan kewenangan tanpa memikul tanggung jawab atau tanpa ada pelaksanaan pengawasan).[51]

Menurut Suwoto, dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu setiap pemberian kekuasaan, harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan.[52]

Bintoro Tjokroamidjojo mengatakan bahwa di negara-negara dengan sistem satu partai pun pelaksanaan pemerintahan perlu dipertanggungjawabkan kepada badan legislatif maupun masyarakat pada umumnya, yang direpresentir kekuasaan partai tunggal itu.[53]

Pengertian tanggung jawab mengandung dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Pertanggungjawaban yang beraspek internal, hanya

---

[50] Ridwan HR.*Hukum...,op.cit.,*hlm.252-253.
[51] A.D.Belinfante,et.al., *Beginselen van Nederlanse Staatsrecht,* Alphen aan den Rijn, 1983, hlm.21.
[52] Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia,* Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hlm.75.
[53] Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan,* LP3ES, Jakarta, 1990, hlm.215-216.

diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Pertanggungjawaban dengan aspek eksternal, adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian.[54]

Pertanggungjawaban hukum terhadap pihak ketiga sebagai akibat penggunaan kewenangan itu ditempuh melalui peradilan. Dalam proses peradilan, hakim berwenang memeriksa dan menguji apakah penggunaan kewenangan itu membawa kerugian atau tidak bagi pihak lain. Bila ternyata terbukti dalam proses peradilan bahwa penggunaan kewenangan oleh pejabat itu menimbulkan kerugian, maka hakim melalui putusannya berwenang membebankan tanggung jawab pada pejabat yang bersangkutan.[55]

Dalam sejarah pemikiran hukum, terhadap persoalan pertanggungjawaban pejabat tersebut ada dua teori; *Pertama,* teori *fautes personalles,* yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian; *Kedua,* teori *fautes de services,* yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan.[56]

Berdasarkan teori pertama, beban tanggung jawab ditujukan pada pejabat selaku pribadi *(privepersoon),* sedangkan menurut teori kedua dibebankan kepada

---

[54] Suwoto,*Kekuasaan...,op.cit.*,hlm.80.
[55] Ridwan HR,*Hukum...,op.cit.*,hlm.253-254.
[56] Kranenburg dan Vegting, *Inleiding in het Nederlands Administratiefrecht*, (terjemahan) Yayasan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm.171.

jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula dengan apakah kesalahan yang dilakukan itu ringan *(faute legere)* atau kesalahan berat *(faute lourde).* Selanjutnya, Kranenburg dan Vegting, membuat klasifikasi pertanggungjawaban tersebut. Dikatakan bahwa pertanggungjawaban itu dibebankan kepada jabatan jika suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat itu bersifat obyektif, dan pejabat yang bersangkutan tidak dibebani tanggung jawab jika tidak ada kesalahan subyektif. Sebaliknya pejabat atau pegawai itu dibebani tanggung jawab ketika ia melakukan kesalahan subyektif.[57]

F. R. Bothlink mengatakan bahwa wakil bertanggung jawab terhadap pihak ketiga, ketika ia melakukan tindakan dengan cara yang secara moral tercela atau, dalam ungkapan lain, bertindak dengan iktikad buruk atau lalai serta semberono. Artinya, untuk perbuatan melanggar hukum lainnya, hanya wakil yang bertanggung jawab sepenuhnya; ia telah menyalahgunakan situasi, di mana ia berada selaku wakil, dengan melakukan tindakan amoralnya sendiri terhadap kepentingan pihak ketiga.[58]

---

[57] *Ibid.*,hlm.181.

[58] Frederik Robert Bothlingk, *het Leerstuk der Vertegenwoordiging en zijn Toepassingop Ambtsdragers in Nederland en in Indonesie,* Juridische Boekhandel en Uitgeverij A.Jongbloed&Zoon 's-Gravenhage, 1954, hlm.142.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai *law in doctrine* meliputi nilai-nilai, norma-norma hukum positif atau putusan pengadilan.[59]

2. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini adalah bentuk-bentuk pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta kekuatan hukum Keputusan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.

3. Subyek Penelitian

Subyek penelitian yang dapat memberikan pendapat, informasi atau keterangan berkaitan dengan obyek yang diteliti antara lain: Kepala Daerah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat/yang mewakili dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat/yang mewakili.

---

[59] Mustaqiem dkk, *Pedoman Penyusunan Tugas Akhir (Skripsi,Legal Memorandum&Studi Kasus Hukum)*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008, hlm.11.

4. Sumber Data

Data-data penelitian yang diperoleh bersumber dari:

a. Data primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dari lapangan.

b. Data sekunder, yakni data yang diperoleh secara tidak langsung melalui studi pustaka. Data sekunder terdiri dari tiga (3) bahan hukum, yaitu:

   1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Contoh: UUD 1945 Sebelum Perubahan, UUD NRI Tahun 1945 Setelah Perubahan, UU No. 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II di Sulawesi, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, UU No. 11 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Mamasa dan Kota Palopo di Provinsi Sulawesi Selatan, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU No. 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat, UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, PP No. 74 Tahun 2005 tentang Perubahan Nama Kabupaten Polewali Mamasa Menjadi Kabupaten Polewali Mandar, serta Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mamasa

Nomor 3 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Daerah Kabupaten Polewali Mamasa Tahun 2004-2009.

2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Contoh: buku-buku, jurnal, makalah, Tesis, dan Disertasi yang relevan dengan obyek yang diteliti.
3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum sebagai pelengkap bahan hukum primer dan sekunder. Contoh: kamus.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan untuk mengumpulkan data-data penelitian dilakukan dengan cara:

a. Studi pustaka, yakni mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, makalah, Tesis, Disertasi, dan dokumen-dokumen resmi yang berhubungan dengan obyek yang diteliti. Adapun dokumen-dokumen resmi tersebut berupa: Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Tahun Anggaran 2008 dan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) Terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Tahun Anggaran 2008 yang diperoleh dari Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 yang diperoleh dari Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat, Surat Keputusan DPRD Terhadap Laporan Keterangan

Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 yang diperoleh dari DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat, serta Surat Keputusan DPRD Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 yang diperoleh dari DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat.

b. Wawancara, yakni meminta pendapat, informasi atau keterangan kepada pihak-pihak terkait dengan obyek yang diteliti seperti: Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat/yang mewakili dan Ketua DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat/yang mewakili.

6. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam melaksanakan kegiatan penelitian ini adalah yuridis-normatif, yakni mengkaji peraturan perundang-undangan dan regulasi-regulasi yang berhubungan dengan obyek yang diteliti.

7. Metode Analisis Data

Data-data yang dianalisis dalam kegiatan penelitian ini berupa data kualitatif, yakni data yang tidak berbentuk angka yang dapat diperoleh dari rekaman, pengamatan, wawancara, atau bahan tertulis (undang-undang, dokumen, buku-buku, dan sebagainya) yang berupa ungkapan-ungkapan verbal.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian tesis ini terdiri dari Lima (5) Bab, yaitu:

1. Bab I Pendahuluan yang terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
2. Bab II Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Bab III Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
4. Bab IV Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.
5. Bab V Penutup yang terdiri dari: Kesimpulan dan Saran-Saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM

TENTANG

PEMERINTAHAN DAERAH

A. Otonomi Daerah dan Perkembangannya

1. Konsep Otonomi Daerah

Sering terjadi perbedaan penafsiran dalam analisis kajian otonomi daerah di kalangan pakar, baik pengertian otonomi itu sendiri maupun prinsip-prinsip dalam pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).[60]

Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme pemerintah daerah perlu melakukan perekayasaan ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan *(bureaucracy reengineering)*. Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal, pemerintah akan

[60] Agussalim Andi Gadjong,*Pemerintahan...,op.cit.*,hlm.108-109.

menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas *(knowledge based society)* dan masyarakat yang semakin banyak tuntutannya *(demanding community).*[61]

Istilah otonomi daerah berasal dari kata otonomi, yang dalam arti sempit berarti mandiri sedangkan dalam arti luas berarti berdaya, jadi pengertian otonomi daerah adalah kemampuan suatu daerah dalam kaitannya pembuatan dan pengambilan suatu keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Terjadinya otonomi daerah dikarenakan adanya perubahan sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat ke sistem desentralisasi yaitu Pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.[62]

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelasan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.[63]

---

[61] Mardiasmo, *Otonomi&Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, 2002, hlm.11.
[62] Toto Sugiarto,http://basisme1484.wordpress.com/2009/12/10/supremasi-hukum-demokrasi-dan-ham-terhadap-pelaksanaan-otonomi-daerah/,diakses Tanggal 11/10/2010 Pukul 10.49
[63] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm.84.

Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna, menyebut dengan istilah "kewenangan rumah tangga".[64] Bagir Manan menyebut dengan istilah "sistem rumah tangga daerah".[65] Josef Riwu Kaho memberi istilah "sistem". Moh. Mahfud MD memakai istilah "asas otonomi".[66] Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.[67]

Menurut Amrah Muslimin, otonomi berarti pemerintahan sendiri dengan mengacu pada akar kata *"auto"* yang diartikan sendiri dan *"nomes"* diartikan pemerintahan.[68]

Menurut Logemann, otonomi adalah kekuasaan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri *(vrije beweging)* bagi satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.[69]

---

[64] R.Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, (tanpa tahun), hlm.32-36.
[65] Bagir Manan,*Hubungan...,op.cit.*,hlm.26-32.
[66] Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm.96-98.
[67] Ni'matul Huda,*Hukum Pemerintahan...,op.cit.*,hlm.85.
[68] Amrah Muslimin, *Ikthisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1978*, Djambatan, Jakarta, 1960, hlm.15-16.
[69] E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT.Ikhtiar Baru, Jakarta, 1990, hlm.198.

Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian *(vrijheid* dan *zelfstandigheid)* satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian hakikat isi otonomi.[70]

Otonomi daerah adalah bagian dari politik desentralisasi. Dalam perspektif hubungan antara pusat dan daerah, tujuan politik desentralisasi adalah menciptakan hubungan yang lebih adil dan terbuka antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sementara itu, pemerintah daerah dengan melalui desentralisasinya juga dimaksudkan untuk melakukan demokratitasi pemerintahan lokal. Oleh karenanya, desentralisasi harus diterapkan dengan cara-cara yang menjunjung tinggi nilai-nilai hakiki demokrasi.[71]

Salah satu idealitas dan rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah adalah membuat proses kebijakan menjadi lebih dekat dengan warga dan *stakeholders*-nya, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan dengan mudah dan intensif. Dengan menggeser lokus kebijakan dari pusat ke daerah diharapkan proses formulasi kebijakan menjadi (1)

---

[70] R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, 1979, hlm.15.
[71] Tim Simpul Demokrasi, *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik*, PLaCID's Averroes dan Averroes Press, Malang, 2006, hlm.144.

lebih terbuka (transparan) dan (2) partisipasi warga masyarakat dan *stakeholders* menjadi semakin tinggi sehingga kebijakan publik benar-benar mengabdi pada kepentingan publik dan bukan pada kepentingan elite birokrasi dan politik.[72]

Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan nasional. Karena itulah desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi otonomi daerah adalah konsekuensi logis penerapan desentralisasi pada pemerintah daerah, sedangkan menurut Heseel Nogi S, bahwa otonomi daerah tidak lain adalah perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dan mempunyai hubungan erat dengan desentralisasi.[73]

Pengertian otonomi daerah juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

[72] Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah,Ringkasan Eksekutif*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002, hlm.17.
[73] Hessel Nogi S Tangkilisin, *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta, 2005.

2. Konsep Daerah Otonom

Menurut Nasroen, daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan hidup dan oleh sebab itu antara rakyat/penduduk daerah otonom itu harus ada ikatan diantaranya kepentingan bersama. Jadi, daerah otonom tidak boleh bertentangan dan merusak bingkai dasar kesatuan dalam negara.[74]

Kata desentralisasi dan otonomi dalam pemaknaannya sangat berbeda karena makna desentralisasi bersentuhan dengan proses dalam arti pembentukan daerah otonom dan disertai/diikuti penyerahan kekuasaan (urusan pemerintahan) dan untuk itu harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil dari proses pembentukan daerah otonom. Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggara otonomi atau pemerintahan daerah.[75]

Pemerintah daerah, menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah pembagian politik suatu bangsa yang diberi kuasa oleh undang-undang, yang mempunyai kewenangan mengontrol secara substansi terhadap urusan-urusan lokal, yang merupakan badan hasil pemilihan atau seleksi secara lokal. Mathur menyatakan bahwa definisi pemerintahan daerah yang diberikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa memberikan dasar bahwa pemerintah lokal adalah tingkat pemerintahan yang lebih rendah bila dibandingkan dengan pemerintahan negara.

---

[74] M.Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1954, hlm.4&9.
[75] Agussalim Andi Gadjong,*Pemerintahan...,op.cit.*,hlm.112.

Pemerintahan lokal dibentuk dengan undang-undang, memiliki tanggung jawab dan biasanya dihasilkan dalam suatu pemilihan lokal.[76]

Pengertian daerah otonom juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Hubungan antara Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Demokrasi

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan *(gezagverhouding)* antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal. Suatu kekuasaan yang tidak dipencar bukanlah kekuasaan yang dapat diterima di negara demokrasi, melainkan merupakan model kekuasaan yang terjadi di negara-negara dengan sistem politik yang absolut atau otoriter. Pemencaran kekuasaan secara horizontal (ke samping) melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *checks and balances,*

[76] S.N.Jha dan P.C.Mathur, *Decentralization and Local Politics*, 1st Published, Sage Publications India Ltd., New Delhi, 1999, hlm.58.

sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.[77]

Jika ditelaah desentralisasi memang bukan satu-satunya bentuk implementasi dari prinsip demokrasi karena di dalam sistem yang sentralistik pun demokrasi masih dapat dilaksanakan, tetapi adanya desentralisasi dan otonomi daerah memberikan jaminan yang lebih kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan.[78]

Demokrasi adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan negara berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, pemerintah rakyat dan kekuasaan oleh rakyat. Sedangkan yang dimaksud dengan Demokrasi Pancasila adalah sistem tata kehidupan kenegaraan atau kemasyarakatan didasarkan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban antara kepentingan pribadi dan masyarakat atau sesuai dengan Sila keempat dari Pancasila yaitu Kerakyatan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan. Hal ini juga diserap oleh Indonesia dalam pelaksanaan Otonomi Daerah sehingga daerah dalam melaksanakan pemerintahannya terdapat lembaga Legislatif Daerah yaitu DPRD yang bertugas mengawasi badan Eksekutif Daerah, dan menyampaikan aspirasi rakyat daerahnya kepada Eksekutif daerah itu agar sesuai dengan kepentingan rakyat tetap terjaga atau tersalurkan dalam berpolitik atau menentukan nasibnya.

---

[77] Moh.Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.185-186.

[78] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by:Anders Wedberg, New York:Russell&Russell, 1961, hlm.312.

Keberadaan demokrasi sangat penting karena keberhasilan pembangunan daerah sangat bergantung pada pelaksanaan desentralisasi yang baik dan benar. Salah satu keuntungan desentralisasi adalah pemerintah daerah dapat mengambil keputusan lebih cepat dengan demikian, prioritas pembangunan dan kualitas pelayanan masyarakat diharapkan dapat lebih mencerminkan kebutuhan masyarakat di daerah. Pemerintah daerah disini berarti badan eksekutif daerah dan badan legislatif daerah.[79]

Ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara demokrasi dan otonomi serta desentralisasi, yaitu: *Pertama,* untuk mewujudkan kebebasan (*liberty*); *Kedua,* untuk menumbuhkan kebiasaan di kalangan rakyat agar mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka; *Ketiga,* untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda-beda. Adanya desentralisasi dan otonomi daerah dapat juga dipandang sebagai bagian penting dari prinsip negara hukum sebab dengan desentralisasi dan otonomi dengan sendirinya ada pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut di dalam negara hukum dan penganut konstitusionalisme. Hal ini dapat dikonfirmasikan dengan ciri-ciri negara hukum yang antara lain menyebut adanya tiga prinsip pokok, yakni adanya Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya, adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin

[79] Toto Sugiarto,http://basisme1484.wordpress.com/2009/12/10/supremasi-hukum-demokrasi-dan-ham-terhadap-pelaksanaan-otonomi-daerah/,...*loc.it*

kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan adanya pemencaran kekuasaan negara dan pemerintahan.[80]

Dari gagasan-gagasan ini tampak bahwa filosofi, formulasi, dan implementasi otonomi haruslah berorientasi pada: *Pertama,* realisasi dan implementasi demokrasi; *Kedua,* realisasi kemandirian secara nasional dan mengembangkan sensitivitas kemandirian daerah; *Ketiga,* membiasakan daerah untuk mendewasakan diri dalam *memanage* permasalahan dan kepentingannya sendiri; *Keempat,* menyiapkan *political schooling* untuk masyarakat; *Kelima,* menyediakan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah; dan *Keenam,* membangun efisiensi dan efektivitas pemerintahan.[81]

Para pendiri negara kita yang merancang sistem ketatanegaraan menjelang kemerdekaan Indonesia di tahun 1945 juga telah memilih demokrasi sebagai salah satu prinsip bernegara yang fundamental. Oleh sebab itu, pemikiran tentang pemencaran kekuasaan secara vertikal dalam bentuk desentralisasi dan otonomi daerah juga tidak lepas dari perhatian mereka. Bahkan pemikiran tentang itu telah dikemukakan jauh sebelum secara resmi Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dibentuk.[82]

Menurut Yamin, di dalam susunan negara yang demokratis diperlukan pemencaran kekuasaan pemerintahan bagian pusat sendiri (horizontal) dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah (vertikal). Asas demokrasi dan desentralisasi berlawanan dengan asas yang hendak menghimpun segalanya pada

---

[80] Bagir Manan,*Hubungan...,op.cit.,*hlm.39.
[81] Soewargono, "The Local Goverment System in Indonesia", Makalah untuk Seminar On Financing Local Development di Malaysia Kuala Lumpur Tahun 1976.
[82] Moh.Mahfud MD,*Pergulatan...,op.cit.,*hlm.188-189.

pusat pemerintahan.[83] Sedangkan Hatta pernah mengatakan hal yang senada dengan itu:[84]

"Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan daerah.... Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat peraturan-peraturan sendiri dan *Zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat Dewan yang lebih tinggi).... Keadaan yang seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lain".

Semua Undang-Undang Dasar yang pernah dibuat oleh bangsa Indonesia dengan tegas menganut prinsip demokrasi sebagai salah satu fundamen kehidupan bernegara sebagaimana tertuang di dalam sila keempat Pancasila. Dengan demikian, sistem hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah juga menganut sistem desentralisasi dan otonomi.[85]

4. Perkembangan Otonomi Daerah di Negara Indonesia

Moeljarto Tjokrowinoto (1987:93) mencatat bahwa sejarah tata pemerintahan Indonesia senantiasa ditandai oleh usaha yang terus-menerus untuk mencari titik keseimbangan yang tepat dalam memberikan bobot otonomi atau bobot desentralisasi diatasnya. Itu berimplikasi bahwa yurisdiksi pemerintah daerah di dalam mengurus rumah tangganya sendiri termasuk dalam membuat perencanaan juga bergeser di antara *nation building* dan stabilitas nasional yang menimbulkan kekuatan sentripetal dan nilai otonomi yang mengejawantahkan sentrifugal. Terhadap dilema tersebut pemerintah memberi respons yuridis yang

---

[83] Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, Cetakan Keempat, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm.145.
[84] Mohammad Hatta, Kumpulan Karangan Jilid I, PT.Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hlm.103.
[85] Moh.Mahfud MD,*Pergulatan...,op.cit.*,hlm.190.

bervariasi dari waktu ke waktu tergantung pada konfigurasi konstitusional dan konfigurasi politik pada waktu tertentu. Sejalan dengan hal tersebut ternyata bahwa asas-asas yang dipakai dalam otonomi daerah juga senantiasa bergeser mengikuti pergeseran konfigurasi politik mulai dari asas otonomi formal, otonomi material, otonomi yang seluas-luasnya, otonomi nyata dan bertanggung jawab sampai otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab.[86]

Otonomi daerah sebagai pelaksanaan atas desentralisasi sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 atas dasar Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 yang kemudian sehari setelah itu ialah pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sidangnya pada tanggal 18 Agustus 1945 di Jakarta telah ditetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian hari lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan mulai berlaku pada tanggal 18 Agustus 1945 otonomi daerah mendapatkan pengaturannya dalam ketentuan pasal 18 beserta penjelasannya.[87]

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945 Sebelum Perubahan yang berbunyi bahwa Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan

---

[86] Moh.Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.274-275.

[87] Soehino, *Hukum Tata Negara;Proyek Percontohan Otonomi Daerah,Peletakan Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Rekomendasi Kebijakan serta Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, BPFE UGM, Yogyakarta, 2003, hlm.67.

memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat Istimewa.

Ketentuan Pasal 18 dan Penjelasan atas pasal tersebut di dalam UUD 1945 memang membuka kemungkinan bagi terjadinya pola hubungan Pusat dan Daerah baik yang desentralistis (otonomik) maupun dekonsentratif (administratif). Dalam praktiknya telah terjadi tolak-tarik antara desentralisasi (otonomik) dan dekonsentrasi (administratif) sejalan dengan tolak-tarik dan perubahan konfigurasi politik antara yang demokratis dan yang otoriter. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis hubungan Pusat dan Daerah, baik dalam rumusan hukum maupun dalam praktiknya terjalin dalam mekanisme desentralisasi dan otonomi luas, tetapi pada saat konfigurasi politik menjadi otoriter pola hubungan Pusat dan Daerah juga bergeser menjadi sentralistik dan dekonsentratif (administratif).[88]

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18 (sebelum mengalami perubahan) memang tidak mengatur secara detail segala aspek menyangkut pemerintahan daerah, akan tetapi hanya mengatur pokok-pokoknya saja. Oleh karena itu, *the founding father* telah memformulasikan adanya pembagian organisasi Negara Indonesia ke dalam bangsa Indonesia memiliki berbagai keberagaman yang tidak bisa dikelola dengan menerapkan paham sentralistik. Namun diperlukan kearifan lokal dan tindakan lokal yang memiliki oleh masing-masing pemerintah daerah dan masyarakat yang

[88] Moh.Mahfud MD,*Pergulatan...,op.cit.*,hlm.194.

disesuaikan dengan etika dan budaya lokal, tanpa menyimpang dari tujuan nasional dan prinsip negara kesatuan NKRI.[89]

Sudah limapuluh tahun lebih perjalanan pemerintahan dan politik di Indonesia. Berbagai macam pengalaman dan percobaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah dialami. Pola hubungan kekuasaan dan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional pada suatu kurun waktu. Ketika demokrasi diwujudkan pada masa pasca kemerdekaan daerah dan masyarakat pada umumnya memiliki keleluasaan untuk mengartikulasikan semua kepentingan mereka termasuk dalam masalah otonomi dan keuangan. Kemudian Pemerintah di Jakarta merespons dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Hal ini diwujudkan melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan daerah dan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.[90]

Tetapi, situasinya kemudian berubah ketika Presiden Soekarno mempratikkan Demokrasi Terpimpin masyarakat tidak mempunyai peluang untuk mewujudkan aspirasi mereka. Demokrasi Terpimpin sebenarnya merupakan nama lain dari otoritarianisme. Dalam kaitannya dengan mekanisme hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah pemerintah pada waktu itu mengaburkan ide otonomi yang luas bahkan UU No. 1 Tahun 1957 diganti dengan hanya sebuah

---

[89] M.Satria,*Implementasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta Prinsip-Prinsip Good Governance oleh Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Hak Otonomi*,artikel dalam http://jurnal.unhalu.ac.id/download/satria/IMPLEMENTASI%20UNDANG-UNDANG%20PEMERINTAHAN%20DAERAH%20SERTA%20PRINSIP-PRINSIP.pdf,diakses Tanggal 25/10/2010 Pukul 17.16

[90] Syaukani HR dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Pertama, Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan kerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm.123.

"Penetapan Presiden", yaitu Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959. Kemudian dilanjutkan oleh DPR Gotong Royong (DPR GR) dengan mengeluarkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang merupakan produk dari kehidupan politik pada waktu itu di mana jargon-jargon Revolusioner dan Manipol/Usdek ikut mewarnai persyaratan rekrutmen pada tingkat lokal. Ide otonomi luas sudah merupakan bagian dari sejarah dan sentralisasi sedikit demi sedikit mulai diwujudkan.[91]

Kehadiran Jenderal Soeharto dengan Orde Baru yang syarat dengan dominasi tentara/militer dalam kehidupan politik nasional membawa dampak yang sangat luas bagi keberadaan otoritarianisme. Politik hanya menjadi domain dari sekelompok kecil orang yang berada di sekitar pusat kekuasaan di Jakarta. Demokrasi kemudian terpendam jauh ke dalam lumpur kehidupan politik dan digantikan oleh otoritarianisme dengan segala macam implikasinya. Sentralisasi mendapat tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan Soeharto. Hal ini berkaitan erat pula dengan hakikat pemahaman kekuasaan dari Soeharto yang mempunyai latar belakang militer yang sangat kuat dan ditopang pula oleh budaya politik "Mataram" yang sangat hierarkis dan sentralistik. Hal itu diwujudkan dengan kehadiran UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.[92]

---

[91] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah;Filosofi,Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.78.
[92] Syaukani HR dkk,*Otonomi...,op.cit.*,hlm.124-125.

Selama berlangsung pemerintahan Orde Baru daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah Orde Baru sangat sentralistis. Segala kebijakan tentang daerah selalu diputuskan oleh Pusat. Daerah tidak memiliki keleluasaan untuk mengembangkan potensi daerahnya bahkan akhirnya menjadi sangat tergantung dengan pusat. Kepentingan pusat untuk terus mendominasi daerah berjalan beriringan dengan sistem politik yang cenderung represif dan tidak demokratis. Rezim Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas sistem politik lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuk konsep kebangsaan Indonesia.[93]

Setelah pemerintahan Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada tanggal 20 Mei 1998 melalui suatu gerakan reformasi, disusul dengan percepatan pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde Baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada tanggal 19 Oktober 1999 untuk pertama kalinya UUD 1945 dilakukan perubahan oleh MPR. Melalui Sidang Umum MPR tahun 1999 ada sembilan pasal yang diubah, yakni 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.[94]

Kemudian, pada tanggal 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

---

[93] Ni'matul Huda,*Otonomi...,op.cit.*,hlm.79.
[94] Ni'matul Huda,*Hukum...,op.cit.*,hlm.299.

ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) dan (3), Pasal 27 ayat (3), 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.[95]

Ketika MPR melakukan amandemen Pasal 18 UUD 1945 dilakukan pengaturan secara lebih komprehensif, yakni di samping mengubah redaksi pasal juga dilakukan penambahan ayat-ayat dan pasal-pasal baru berkaitan dengan pemerintahan daerah. Pasal 18 ditambah 6 ayat baru sehingga menjadi 7 ayat yang antara lain mengatur masalah otonomi daerah dan tugas pembantuan, pemilihan anggota DPRD dan kepala daerah yang dilakukan secara demokratis dan langsung oleh rakyat, serta kewenangan pemerintah daerah dalam membuat peraturan daerah dan peraturan lain dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sedang penambahan pasal baru dilakukan dengan membuat Pasal 18A yang mengatur hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di bidang pemerintahan, keuangan, pelayanan umum dan pemanfaatan sumber daya alam. Sedang penambahan pasal 18B isinya mengakui adanya satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, serta mengakui eksistensi masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya.[96]

---

[95] *Ibid*

[96] Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah;Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi,* Cetakan Pertama, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm.30.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 Setelah Perubahan yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pergantian pemerintahan bulan Mei 1998 (setelah Orde Baru jatuh) membuka babak baru penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yaitu bergeser dari sentralisasi ke desentralisasi, atau dari yang semula serba diatur dan didominasi oleh pemerintah pusat menjadi diserahkan kepada daerah. Dengan semangat reformasi dan demokratisasi di semua lini, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara

Pemerintah Pusat dan Daerah. Ini telah memberikan otoritas lebih besar kepada Pemerintah Daerah (Kota dan Kabupaten) dalam menyelenggarakan pemerintahan dan mengelola keuangan. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 antara lain disebutkan bahwa bidang-bidang pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah (Kota/Kabupaten) antara lain meliputi bidang pendidikan, pekerjaan umum, kesehatan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tersebut telah mendorong Pemerintah Daerah melakukan penataan kembali segi-segi kelembagaan, kepegawaian, finansial dan prioritas serta realisasi program pembangunan terkait dengan bidang-bidang yang telah diserahkan kepada daerah.[97]

Segi kelembagaan terutama terkait dengan dua hal: (1) perubahan posisi organisasi Pemerintah Daerah yang semula merupakan kepanjangan Pemerintah bergeser menjadi bagian utuh Pemerintah Daerah, dan (2) perubahan pola hubungan dan yang semula bersifat hirarkhis (bertanggung jawab kepada Pemerintah) menjadi bersifat kemitraan. Segi kepegawaian terkait dengan pengadaan serta peningkatan kualitas aparatur semula lebih menjadi tanggung jawab Pemerintah bergeser menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Segi finansial antara lain terkait dengan penentuan alokasi dana pembangunan yang semula diatur oleh Pemerintah menjadi diatur oleh Pemerintah Daerah. Segi

---

[97] Sunyoto Usman, *Otonomi Daerah,Desentralisasi,dan Demokratisasi.* Disunting oleh Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah;Kebijakan,Evaluasi dan Saran,* Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.109-110.

program pembangunan, yang semula banyak dirancang dan diatur oleh Pemerintah menjadi diserahkan kepada Pemerintah Daerah.[98] Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 bertujuan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat pada undang-undang tersebut antara lain sebagaimana telah dikemukakan di atas dan juga merupakan konsekuensi perubahan dalam tatanan kenegaraan akibat amandemen UUD 1945 serta guna mengantisipasi arus globalisasi terutama berkaitan dengan peluang penanaman modal asing di daerah. Penyempurnaan ini dilaksanakan melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) yang dengan tegas dalam Pasal 239 menyatakan bahwa dengan berlakunya undang-undang ini, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi. [99] Penerapan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 ini tetap dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah. Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas,

---

[98] *Ibid*

[99] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.3-5.

wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Perubahan yang sangat signifikan terhadap perkembangan demokrasi di daerah sesuai dengan tuntutan reformasi adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung ini merupakan konsekuensi perubahan tatanan kenegaraan kita akibat amandemen UUD 1945. Undang-Undang Dasar baru ini pada dasarnya mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan desentralisasi.[100] Selain UU No. 32 Tahun 2004, dibentuk pula UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diundangkan dalam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126). Ditegaskan dalam Pasal 109 ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848) dinyatakan tidak berlaku.

[100] *Ibid*

B. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Asas-Asas

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia dapat kita jumpai tiga pengertian asas sebagai berikut:[101]

1. Dasar, alas, pedoman; misalnya, batu yang baik untuk alas rumah.
2. Suatu kebenaran yang menjadi pokok atau tumpuan berpikir (berpendapat dan sebagainya; misalnya: bertentangan dengan asas-asas hukum pidana; pada asasnya yang setuju dengan usul saudara).
3. Cita-cita yang menjadi dasar (perkumpulan negara, dan sebagainya; misalnya, membicarakan asas dan tujuan).

Dalam praktek terdapat norma-norma hukum, yang tidak dapat ditelusuri bagaimana bunyi asas yang mendasarinya. Salah satu contoh, yang dapat kami kemukakan, norma hukum positif dalam bidang lalu lintas, yang menyuruh pemakai jalan umum yang mempergunakan bagian kiri dari jalan itu. Untuk norma hukum itu sulit dicarikan asasnya, tetapi kalau ia menjadi asas maka norma hukum itu sendirilah yang berfungsi sebagai asas. Selanjutnya Paton, mengatakan adanya norma hukum dapat dikembalikan kepada suatu asas tetapi adapula kalanya, semasyhur sarjana. Ia tak sanggup menyebutkan asas yang mendasari suatu norma hukum. Keadaan seperti itu menurut Mahadi, banyak terdapat pada bidang-bidang hukum yang netral, yaitu bidang-bidang hukum yang tidak ada kaitannya dengan agama atau kebudayaan. Sebaliknya dalam bidang-

[101] W.J.S.Poerwadarminta,*Kamus...,op.cit*

bidang hukum yang non netral (bidang-bidang hukum yang erat kaitannya dengan agama dan budaya), kita dapat bertemu dengan norma-norma hukum yang dapat dikembalikan kepada suatu asas.[102]

Menurut van Eikema Hommes asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma hukum yang konkret, tetapi perlu dipandang sebagai dasar umum atau petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain asas hukum adalah dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. The Liang Gie berpendapat bahwa asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara khusus mengenai pelaksanaannya yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.[103]

Menurut Paul Scholten, asas hukum adalah kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum yang merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan umum, tetapi tidak boleh tidak harus ada.[104]

Selain itu Paul Scholten mengemukakan bahwa, sebuah asas hukum *(rechtsbeginsel)* bukanlah sebuah aturan hukum *(rechtsregel)*. Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak *(of niets of veel te*

---

[102] Mahadi, *Sumber-Sumber Hukum*, Soeroengan, Jakarta, 1986, hlm.7.
[103] Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm.37.
[104] Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm.32.

veel zeide). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokkan sebagai aturan tidaklah mungin, karena itu terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut. Scholten mengemukakan lebih lanjut, adalah menjadi tugas ilmu pengetahuan hukum untuk menelusuri dan mencari asas hukum itu dalam hukum positif.[105]

2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pada permulaan perkembangannya, kekuasaan penguasa pada umumnya bersifat *(absolute),* dan masih dilaksanakan asas sentralisasi yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik Pemerintah Pusat serta asas konsentrasi yang menghendaki bahwa segala urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat dan yang ada di daerah. Sementara itu setelah negara-negara di dunia mengalami perkembangan yang sedemikian pesat, wilayah negara menjadi luas, urusan pemerintahannya semakin kompleks, serta warga negaranya menjadi semakin banyak dan heterogen, maka beberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan Pemerintahan Pusat yang ada di daerah.[106]

---

[105] Paul Scholten, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgelijk Recht*, Algemeen deel, Tjeenk Willink, Zwolle, 1954, hlm.83 dan 84. Dikutip kembali oleh A.Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I-PELITA IV*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1990, hlm.302.

[106] Soehino,*Ilmu...,op.cit.*,hlm.224-225.

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu: asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah setidaknya dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 mengatur ketiga macam asas tersebut. Namun, dalam Perubahan UUD 1945 Pasal 18 ayat (2), ditegaskan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.[107]

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

a. Asas Desentralisasi

Sebagai konsep desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan Negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun

[107] Ni'matul Huda,*Hukum...,op.cit.*,hlm.306.

1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai "gelombang" pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.[108]

Hazairin,[109] Kartasapoetra,[110] Koswara,[111] Seligman,[112] dan Van den Berg[113] yang menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintah pusat kepada daerah.[114]

Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.[115]

---

[108] Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah,dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001, hlm.22. Dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.114. Lihat juga John M.Cohen dan Stephen B.Peterson, *Administrative Decentralization*, Kumarian Press, USA, 1999, hlm.2-3. Lihat juga Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009, hlm.43.

[109] The Liang Gie, *Pertumbuhan...,op.cit.*,hlm.109.

[110] *Ibid.*,hlm.87&98.

[111] E.Koswara, *Otonomi Daerah:Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan PARIBA, Jakarta, 2001, hlm.17.

[112] Ermaya Suradinata, *Kebijaksanaan Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Ramadan, Bandung, 1993, hlm.46.

[113] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*,Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm.3&15.

[114] M.Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Sekretariat Jenderal&Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.151.

[115] Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992, hlm.15.

Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. [116] Desentralisasi ini kemudian terbagi dua: desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial *(territorial decentralisatie),* yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah *(gebiedscorporaties),* sedangkan desentralisasi fungsional *(functionele decentralisatie)* adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu *(doelcorporaties).* [117]

Menurut R. G. Kartasapoetra desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan, serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.[118]

De Ruiter dalam Ateng Syafrudin menyatakan, bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang kekuasaan itu terjadi bukan dari pemerintah pusat saja, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah. Dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan dari pemerintahan atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.[119]

---

[116] Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm.5.
[117] Van der Pot dan Donner,*Handboek...,op.cit.*,hlm.614.
[118] R.G.Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm.87-98.
[119] Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985, hlm.4.

Dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai *"sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups, each having authority within a specific area of the state"* (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara).[120]

Pengertian desentralisasi juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan.[121]

Dekonsentrasi berarti delegasi kewenangan pejabat-pejabat Pemerintah Pusat bawahan yang berada di daerah (di luar pusat) dan masing-masing mempunyai daerah jabatan atau wilayah jabatan menurut tingkat-tingkat hirarki yaitu kewenangan atau hak untuk bertindak dan mengambil keputusan-keputusan atau inisiatif sendiri *(delegation of authority)* mengenai wilayah-wilayahnya. Dalam hal dekonsentrasi, yang diserahkan kepada bawahan hanyalah wewenang

[120] Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein,*Desentralisasi...,op.cit.*,hlm.23-25.
[121] Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan INSIST Press, Yogyakarta, 2000.

untuk bertindak dan wewenang untuk mengambil keputusan, sedangkan tanggung jawab terhadap masyarakat tetap berada pada tangan pejabat yang tertinggi.[122]

Amrah Muslimin mengartikan dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah.[123]

Stroink berpendapat, bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hirarki dengan suatu badan pemerintahan untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintahan sendiri.[124]

Menurut C. J. N. Versteden, dekonsentrasi itu dibicarakan dalam hal organ pemerintahan pusat yang ada di daerah memperoleh kemandirian untuk melakukan tugas tertentu, tanpa terputusnya ikatan hirarki. Dekonsentrasi ditemukan, sebagai contoh, pada pengurusan kesehatan rakyat, penataan ruang dan perumahan rakyat, dan perpajakan, di mana pegawai tertentu yang disebut inspektur atau badan-badan pemerintah ini memiliki suatu lingkungan tertentu dalam menjalankan tugasnya.[125]

Pengertian dekonsentrasi juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (8) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang

---

[122] Y.W.Sunindhia, *Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm.20.
[123] Amrah Muslimin, *Aspek...,op.cit.*,hlm.4.
[124] Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm.4.
[125] Amrah Muslimin,*Aspek...,loc.it*

pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

c. Asas Tugas Pembantuan

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat "membantu" dan tidak dalam konteks hubungan "atasan-bawahan", tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.[126]

Tugas pembantuan *(medebewind)* adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal. Jadi *(medebewind)* merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal yaitu:[127]

1. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.

---

[126] Agussalim Andi Gadjong,*Pemerintahan...,op.cit.*,hlm.91.
[127] Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria,*Mensiasati...,op.cit.*,hlm.13.

2. Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu.
3. Yang dapat diserahi urusan *(medebewind)* hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain yang tersusun secara vertikal.

Tugas pembantuan ini diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan. *Pertama,* agar urusan dapat terselenggara secara efisien dan efektif. *Kedua,* dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. Tidak perlu keseragaman secara nasional. Urusan yang memerlukan keseragaman dalam penyelenggaraannya, tidak dapat dilaksanakan dengan tugas pembantuan. Urusan semacam ini harus dilaksanakan langsung dari pusat pemerintahan. *Ketiga,* tugas pembantuan dapat dipergunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. *Keempat,* tugas pembantuan merupakan cara pusat pemerintahan menjunjung dan membantu daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperlukan tanpa harus mencampuri pelaksanaan. Jadi, ada unsur timbal balik. Daerah membantu Pusat, dan Pusat membantu Daerah.[128]

Menurut Joeniarto, di samping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (tugas *medebewind,* sertatantra). Tugas Pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan

[128] Bagir Manan,*Menyongsong...,op.cit.*,hlm.74-75.

dengan tugas rumah tangga sendiri, di sini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja.[129]

Pengertian tugas pembantuan juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (9) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Selain asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan yang kita pahami dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi terdapat asas-asas lain dalam UU No. 32 Tahun 2004, yaitu Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi bahwa Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

a. asas kepastian hukum;
b. asas tertib penyelenggara negara;
c. asas kepentingan umum;
d. asas keterbukaan;
e. asas proporsionalitas;
f. asas profesionalitas;

---

[129] Joeniarto,*Perkembangan...,op.cit.*,hlm.18.

g. asas akuntabilitas;

h. asas efisiensi; dan

i. asas efektivitas.

Kemudian Pasal 20 ayat (3) yang berbunyi bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

C. Kepala Daerah dan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Kepala Daerah

Menurut Hanif Nurcholis, kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundang-undangan. Dalam wujud konkritnya lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya, seperti:[130]

a. Untuk daerah provinsi lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah pemerintah provinsi yang dipimpin oleh gubernur sebagai kepala daerah provinsi dan dibantu oleh perangkat pemerintah provinsi.

b. Kemudian, kepala daerah kabupaten adalah lembaga pelaksana daripada kebijakan daerah kabupaten yang dipimpin oleh bupati. Jadi, bupati dan perangkatnya adalah pelaksana peraturan perundang-undangan dalam lingkup kabupaten (peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) serta pelaksana daripada kebijakan/peraturan daerah yang dibuat bersama dengan DPRD

[130] Hanif Nurcholis, *Teori..., op.cit.*, hlm.212.

kabupaten maupun melaksanakan semua peraturan perundang-undangan baik yang dibuat oleh DPR dan presiden, menteri dan gubernur.

c. Pemerintah kota yang dipimpin oleh walikota bukan bawahan pemerintah provinsi. Pemerintah kota adalah daerah otonom di bawah koordinasi pemerintah provinsi. Walikota dan perangkatnya adalah pelaksana kebijakan daerah kota yang dibuat bersama DPRD kota.

Syaukani HR, kepala daerah adalah pejabat negara yang menjalankan tugas-tugas di bidang dekonsentrasi. Kepala daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Sedangkan kepada DPRD, kepala daerah hanya memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban dalam bidang tugas pemerintahan. Adapun tugasnya sebagai pejabat negara dalam bidang dekosentrasi meliputi:[131]

a. Membina ketentraman dan ketertiban umum.
b. Melaksanakan usaha-usaha dalam pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri dan pembinaan kesatuan bangsa.
c. Menyelenggarakan koordinasi antara instansi-instansi vertikal dan dinas-dinas daerah.
d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah.
e. Mengawasi dan mengusahakan dilaksanakan peraturan perundang-undangan pemerintah pusat dan daerah.
f. Melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat.
g. Melaksanakan tugas yang belum diatur oleh pemerintah pusat.

[131] Syaukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah,Gerbang Dayaku*, Kalimantan Timur, 2000, hlm.43.

Pengertian yang lain juga disampaikan oleh Andi Mustari Pide tentang kepala daerah adalah pejabat yang menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan daerah atau pejabat yang memimpin penyelenggaraan dan pertanggungjawaban sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Adapun tugas kepala daerah adalah kekuasaan kepala daerah yang dirinci secara jelas menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang wajib dikerjakan atau dilaksanakan oleh kepala daerah. Termasuk hak-hak kepala daerah seperti kekuasaan kepala daerah dengan persetujuan DPRD untuk menetapkan peraturan daerah (perda) atau mengeluarkan keputusan dan peraturan kepala daerah untuk melaksanakan Perda.[132]

Menurut Abdul Latief, kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang akan bertindak mewakili pemerintah daerah dalam segala hubungan hukum baik yang bersifat publik maupun privat, mempunyai kewenangan untuk bertindak dalam menyelenggarakan pemerintah daerah.[133]

Oleh karena itu, maka posisi kepala daerah terdapat dua fungsi, yaitu: (1) Fungsi sebagai kepala daerah otonomi yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah, dan (2) Fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah.[134]

Pendapat lainnya juga dinyatakan oleh, Sayuti Unan bahwa dalam fungsinya sebagai alat pemerintah daerah, kepala daerah memimpin pelaksanaan

---

[132] Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Yogyakarta, 1999, hlm.50-52.
[133] Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm.7.
[134] Bagir Manan,*Menyongsong...,op.cit.*,hlm.129-130.

kekuasaan eksekutif di bidang pemerintahan daerah, baik dalam urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembantuan.[135]

Pengertian kepala daerah juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Kemudian Pasal 24 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Selanjutnya, ayat (2) yang berbunyi bahwa Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

a. Kedudukan Kepala Daerah

Kedudukan kepala daerah dapat dicermati dalam Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.

(2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

Selanjutnya, Pasal 37 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.

---

[135] Sayuti Unan, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia (Kajian Tentang Distribusi Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Pasca Kembali Berlakunya UUD 1945)*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.100.

b. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah

Tugas dan wewenang kepala daerah diatur dalam Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi 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 wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Namun, Gubernur memiliki tugas sebagai Wakil Pemerintah yang diatur dalam Pasal 37 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.
(2) Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Kemudian Pasal 38 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang:
    a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/Kota;
    b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
    c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
(2) Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada APBN.
(3) Kedudukan keuangan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
(4) Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

c. Kewajiban Kepala Daerah

Kewajiban kepala daerah diatur dalam Pasal 27 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

(2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

(3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

(4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Eksistensi DPRD dalam konteks penyelenggaraan negara di daerah, secara politik merupakan simbol demokrasi. Karena itu, DPRD dengan fungsi *legislasi, controlling, budgeting* dan memperjuangkan aspirasi rakyat memiliki kewajiban: membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, serta memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Secara hakikat dan substansial, kewajiban DPRD ini pada dasarnya merupakan amanat bagi lembaga politik formal ini untuk mampu memerankan dirinya dalam mewujudkan pendemokrasian penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam semua bidang yang menjadi kewenangan daerah. Di samping DPRD secara pro-aktif menyerap aspirasi masyarakat, DPRD senantiasa menerima penyampaian aspirasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung. Yang secara langsung,

diterima oleh komisi yang terkait sesuai dengan materi substansi aspirasi yang disampaikan. [136]

Sepanjang menjadi kewenangan DPRD, maka aspirasi masyarakat yang diterima DPRD harus ditindaklanjuti. Sedangkan jika itu merupakan kewenangan pusat atau Kabupaten/Kota, maka DPRD Propinsi meneruskannya kepada yang berwenang. Disadari bahwa DPRD berkewajiban membina demokrasi di daerah dan meningkatkan pendidikan politik rakyat. Dalam hubungan ini, DPRD dituntut berusaha mengembangkan cara-cara yang demokratis dalam berbagai pengambilan keputusan serta dalam menyikapi dan menunjukkan perilaku politik sebagai wakil rakyat. Dengan demikian diharapkan memberikan dampak positif terhadap kedewasaan politik rakyat. Misalnya, sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD, bahwa para anggota DPRD dapat memberikan keterangan kepada media massa dalam kedudukannya sebagai anggota DPRD. Hal ini harus dapat dilaksanakan, sehingga tergambar adanya dinamika politik yang kondusif di DPRD.[137]

Pengertian DPRD disebutkan dalam Pasal 1 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Selanjutnya, Pasal 1 ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

---

[136] Eka Santosa, "Pemberdayaan DPRD dalam Mewujudkan Otonomi Daerah",Pokok-Pokok Pikiran:Disampaikan pada Wisuda Sarjana ke-12 dan Ahli Madya ke-4 STIA YPPT Priatm Tasikmalaya dengan topik:"Terbentuknya Pemerintahan Kota Tasikmalaya:Upaya menciptakan Paradigma Baru Berpemerintahan".

[137] *Ibid*

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbunyi bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

a. Kedudukan DPRD

Kedudukan DPRD dapat dicermati dalam Pasal 40 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 291 UU No. 27 Tahun 2009 yang berbunyi bahwa DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. Pasal 342 UU No. 27 Tahun 2009 yang berbunyi bahwa DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

b. Fungsi DPRD

Fungsi DPRD diatur dalam Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Pasal 292 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 yang berbunyi bahwa DPRD provinsi mempunyai fungsi:

a. legislasi;

b. anggaran; dan

c. pengawasan.

Selanjutnya, dalam Pasal 343 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 yang berbunyi bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:

c. legislasi;

d. anggaran; dan

e. pengawasan.

c. Tugas dan Wewenang DPRD

Tugas dan wewenang DPRD sebelumnya diatur dalam Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004, namun setelah terbentuknya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka tugas dan wewenang DPRD lebih detail diatur dalam Pasal 42 UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;

b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;

c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;

d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD

provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;

e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sana internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah (dihapus);
j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

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

Selanjutnya, dalam Pasal 293 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 yang berbunyi bahwa DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:

a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;

c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 344 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 yang berbunyi bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

a. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
e. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi

Penyelenggara pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah dipimpin oleh kepala daerah dan dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Dengan demikian fungsi dan peran penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya diemban oleh kepala daerah dan perangkat daerah saja, namun lembaga DPRD juga terlibat dalam tugas pemerintahan tersebut. Hubungan antar fungsi pemerintahan tidak saling membawahi dan terikat pada hubungan koordinatif administratif. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping kepala daerah. Jadi fungsi, dan peran kepala daerah, perangkat daerah, dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah kedudukannya tidak saling membawahi, namun terikat dalam satu sistem kemitraan. Sehingga dalam pemerintahan daerah penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD yang merupakan representasi dari masyarakat dan kepala daerah harus memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Selain itu ada yang menganggap desentralisasi yang diberikan pemerintah pusat hanya sebatas kewenangan lembaga eksekutif, sehingga DPRD merupakan mitra dalam menjalankan pemerintahan daerah. Dalam hal ini yang harus dijadikan perhatian adalah sistem

pengawasannya di mana masyarakat harus berpartisipasi aktif dan menjadi pengontrol penyelenggaraan pemerintahan daerah.[138]

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.[139]

Apapun hubungan fungsional antara legislatif daerah dan eksekutif daerah harus berlangsung secara harmonis untuk menuju terciptanya kesejahteraan rakyat. Sebagai lembaga wakil rakyat maka DPRD menjalankan fungsi kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan mempunyai hak dan fungsi legislasi, fungsi anggaran *(budgeting)* dan fungsi pengawasan *(controlling)*. Kepala Daerah harus memperhatikan pendapat DPRD dan kadangkala harus meminta persetujuan DPRD dalam penyusunan anggaran dan pembuatan kebijakan pemerintahan daerah yang penting. Kesemuanya dijalankan untuk mengutamakan kepentingan dan aspirasi rakyat. Hubungan kelembagaan yang setara antara DPRD dan Kepala Daerah tersebut mencirikan prinsip

[138] http://caturw.blog.uns.ac.id/2010/02/09/hubungan-pemerintah-daerah-dan-dprd/,diakses Tanggal 14/06/2010 Pukul 09.46

[139] Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.

demokrasi, kesetaraan dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di samping itu adanya kewajiban kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPj) kepada DPRD, menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat dan menginformasikan LPPD kepada masyarakat merupakan realisasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.[140]

Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di era demokrasi juga dapat kita cermati dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut :

1. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 ayat 2).
2. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 ayat 3).
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 ayat 4).
4. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (Pasal 19 ayat 2).

---

[140] Sudono Syueb,*Dinamika...,op.cit.*,hlm.137-138.

5. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah (Pasal 24 ayat 1).
6. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota (Pasal 24 ayat 2).
7. Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD (Pasal 25 huruf a).
8. Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD (Pasal 25 huruf c).
9. Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama (Pasal 25 huruf d).
10. Kepala daerah mempunyai kewajiban menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD (Pasal 27 ayat 1 huruf k).
11. Kepala daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD (Pasal 27 ayat 2).
12. DPRD Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 42 ayat 1 huruf a).
13. DPRD mempunyai tugas dan wewenang membahas dan menyetujui Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah (Pasal 42 ayat 1 huruf b).

14. DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah (Pasal 42 ayat 1 huruf c).

15. DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota (Pasal 42 ayat 1 huruf d).

16. DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah (Pasal 42 ayat 1 huruf f).

17. DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Pasal 42 ayat 1 huruf g).

18. DPRD mempunyai tugas dan wewenang meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 42 ayat 1 huruf h).

19. Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat, DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah (Pasal 120 ayat 1).

20. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan (Pasal 120 ayat 2).

21. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD (Pasal 136 ayat 1).

22. Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota (Pasal 140 ayat 1).

23. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan (Pasal 140 ayat 2).

24. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda (Pasal 144 ayat 1).

25. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dibatalkan oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden, maka kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut (Pasal 145 ayat 4).

26. Pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD dapat menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan daerah (Pasal 169 ayat 2).

27. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama (Pasal 181 ayat 1).

28. Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD (Pasal 183 ayat 2).

29. Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir (Pasal 184 ayat 1).

30. Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersarna DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi (Pasal 185 ayat 4).

31. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi (Pasal 186 ayat 4).

32. Apabila DPRD sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (3) tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun

anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD (Pasal 187 ayat 1).

33. Kepala daerah dengan persetujuun DPRD dapat menetapkan peraturan tentang (Pasal 193 ayat 3) :

c. penghapusan tagihan daerah, sebagian atau seluruhnya; dan

d. penyelesaian masalah Perdata.

BAB III

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Jenis-Jenis Pertanggungjawaban

Menurut Thompson menjelaskan tiga jenis model pertanggungjawaban antara lain:[141]

1. Tanggung Jawab Hirarkis

Menurut model hirarkis, tanggung jawab terhadap suatu produk pemerintahan dibebankan kepada orang yang berkedudukan paling tinggi dalam rantai wewenang formal dan informal. Pemikiran ini dikembangkan dari ide Weber dengan pernyataan klasiknya bahwa, *Pertama,* Pemerintah modern mengakui "wilayah yurisdiksi tetap" *(fixed jurisdiction areas)* dan hirarki jabatan *(office hierarchi)* di mana ada suatu supervisi atas jabatan yang lebih rendah oleh jabatan yang lebih tinggi. *Kedua,* dia secara tajam membedakan administrasi dan politik, administrator hanyalah melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh politisi. *Ketiga,* administrator dan politisi tunduk kepada prinsip tanggung jawab yang persis berlawanan: kehormatan pegawai sipil diberikan karena kemampuannya melaksanakan secara sadar, perintah dari atasan, seolah-olah perintah itu cocok dengan keyakinannya sendiri. Akan tetapi, kehormatan

[141] Dennis F.Thompson diterjemahkan oleh Benyamin Mola, *Political Ethics and Public Officer*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000, hlm.48.

pemimpin politik, terletak persisnya pada tanggung jawab personal eksklusif atas apa yang dilakukan, suatu tanggung jawab yang tidak dapat dialihkan.

Pemikiran ini sangat menyederhanakan soal kaitan tanggung jawab dengan pejabat publik karena model itu sama sekali menempatkan pejabat pemerintah melebihi kewenangan tanggung jawab moral. Sepanjang mereka mengikuti perintah atasan dan prosedur-prosedur organisasi, maka mereka tidak bertanggung jawab atas hasil yang merugikan dari tindakan mereka. Dengan demikian, model hirarkis ini memiliki kekuarangan empiris sehingga banyak dikritik. Namun bila suatu struktur politik lebih hirarkis, model hirarkis ini pun bukan merupakan satu landasan yang memuaskan bagi beban tanggung jawab dalam struktur pemerintah modern. Penerapan model ini hanya mengaburkan identitas pejabat yang sesungguhnya menjalankan kekuasaan.

Sejauh para pejabat yang memegang posisi puncak dalam hirarki tidak dapat diharapkan melakukan kontrol atas produk pemerintah, tanggung jawab hirarkis tidak serupa dengan tanggung jawab moral. Dalam situasi ini, menghubungkan tanggung jawab moral menurut posisi hirarkis akan sangat melanggar perkiraan fundamental dari moralitas, bahwa orang hendaknya disalahkan jika mereka melakukan hal yang sebaliknya. Kesulitannya adalah bukannya bahwa tidak adil untuk menuntut tanggung jawab pejabat puncak atas kegagalan yang di luar kontrol mereka. Para pejabat tahu sebelumnya bahwa mereka bisa kehilangan jabatan karena peristiwa yang tidak banyak atau tidak berada dalam pengaruh mereka, dan dengan demikian mereka secara diam-diam menyetujui resiko hukuman politik yang selanjutnya dapat mendorong pejabat

mengambil setiap tindakan pencegahan yang mungkin untuk menghindari kesalahan.

Pertimbangan-pertimbangan itu hanya memperlihatkan bahwa pertanggungjawaban yang seksama dalam pemerintahan kadangkala bisa dibenarkan secara moral; pertimbangan itu tidak menetapkan bahwa pertanggungjawaban tersebut *(liability)* sama dengan tanggung jawab *(responsibility)* moral. Semakin tinggi level jabatan semakin kecil makna keputusan tertentu dalam keseluruhan penilaian kinerja seorang pejabat. Tanggung jawab hirarkis memungkinkan warga negara untuk tidak harus bertanggung jawab jika mereka, misalnya, menyetujui terpilihnya seorang pejabat pemerintah tetapi yakin bahwa keputusannya tentang kebijakan kesejahteraan immoral.

Bahwa tanggung jawab hirarkis hampir tidak memberikan kekuatan moral apapun menjelaskan mengapa pemimpin politik cukup siap menyatakan dirinya bertanggung jawab penuh atas beberapa akibat suatu keputusan publik yang merusak.

2. Tanggung Jawab Kolektif

Argumen yang melandasi model kolektif mulai dengan mengajukan masalah tentang, *Pertama,* banyak tangan dalam penetapan kebijakan pemerintah. Banyak produk kebijakan pemerintah merupakan hasil dari tindakan banyak orang yang berbeda-beda sehingga kontribusi individual mungkin tidak dapat diidentifikasi sama sekali dan tentunya saja tidak dapat benar-benar dibedakan

dari kontribusi orang lain. *Kedua,* adanya klaim bahwa tidak ada seorang individu dapat secara moral dipersalahkan karena hasil suatu kebijakan. *Ketiga,* adanya dua versi tanggung jawab kolektivitas yaitu perbedaan konklusi bercabang, di mana yang satu menyatakan bahwa setiap individu yang berhubungan dengan kolektivitas hendaknya dibebani tanggung jawab moral, sedangkan yang lain mempertahankan bahwa hanya kolektivitas yang dapat dibebankan. Visi pertama model kolektif ini dikembangkan Herbert Kaufman (1977:27-28) [142] yang meletakkan kesalahan kepada semua warga negara karena konsekuensi dari *red tape* birokrasi. Semua warga dipersalahkan karena tidak ada satu unsur penduduk yang bertanggung jawab atas birokrasi sebab semuanya ikut campur tangan didalamnya. Argumentasi yang dikemukakan pakar kolektivitas ini adalah bahwa masyarakat bertanggung jawab secara moral atas tindakan-tindakan dari orang yang memiliki hubungan istimewa dengan masyarakat. Hal itu terjadi karena pejabat pemerintah bertindak sebagai perwakilan, yang dibatasi oleh permintaan warga masyarakat dan diikat oleh komitmen jangka panjang yang sudah dilakukan para pendahulunya sehingga keputusan mereka sudah tidak sepenuhnya sukarela dan karenanya mereka tidak sepenuhnya bertanggung jawab atas keputusan tersebut.

Versi pertanggungjawaban model kolektif ini secara jelas mengurangi tanggung jawab pejabat pemerintah. Kelemahannya adalah tidak memperhitungkan pola pembagian tanggung jawab yang dipikul pejabat pemerintah dan yang dipikul masyarakat untuk tindakan pemerintah atau

[142] Herbert Kaufman dalam Dennis F.Thompson,*Ibid...*,hlm.55.

kelompok yang berhubungan. Masyarakat yang tidak memprotes kebijakan yang tidak adil, dianggap lebih bertanggung jawab dibanding mereka yang melakukannya atau sebaliknya. Di kalangan mereka yang tidak protes, mereka yang memiliki kekuatan yang lebih besar untuk mempengaruhi kebijakan adalah lebih bertanggung jawab dibanding mereka kekuatannya lebih sedikit. Dengan demikian, seharusnya, tanggung jawab atas suatu hasil tergantung sebagian pada kontribusi yang sesungguhnya dilakukan oleh individu atau yang sudah dilakukannya.

Versi kedua argumentasi model kolektif lebih menyalahkan kolektivitas daripada anggota masyarakat khususnya dengan berpendapat bahwa kesalahan terletak bukan pada tindakan atau kelalaian individual, melainkan dalam struktur kelompok. Suatu sistem pemerintahan bisa rusak karena kesalahan struktural yang membendung usaha individual untuk mencapai tujuan yang dapat dihargai secara moral. Para pejabat pemerintah bertindak dalam konteks sebuah lembaga yang saling berkaitan, bukan suatu insiden tersendiri, namun sesungguhnya pejabat itu bisa dipersalahkan karena menciptakan kesalahan struktural lembaga atau karena menolak memperhatikannya atau karena melakukan usaha yang tidak tepat untuk memperbaikinya. Tanggung jawab pejabat tidak terikat secara temporer dibanding eksistensi dari lembaga di mana mereka bertindak.

Argumentasi model tanggung jawab hirarki di atas ternyata hanya mengacaukan gagasan tentang tanggung jawab sehingga tidak satupun argumentasi yang dapat berfungsi sebagai landasan bagi penilaian yang akan dilakukan atas pejabat pemerintah. Versi pertama mengaburkan distingsi moral

tidak hanya dikalangan pejabat saja, melainkan juga di antara pejabat dan warga negara. Versi kedua, mengakui tidak ada hubungan antara kesalahan struktural dan tanggung jawab individual untuk mendukung kritisisme struktural dan reformasi.

Model tanggung jawab hirarkis ini mempunyai keuntungan yakni menempatkan tanggung jawab pada posisi tertentu, namun tindakan mencegah masalah banyak tangan. Penganjur model kolektif menganggap masalah itu serius dan memproduksi dalam model tetapi melemahkan akuntabilitas dan responsibilitas demokratis dalam proses pemerintahan. Bila setiap orang dalam kolektivitas atau hanya kolektivitas sendiri yang bertanggung jawab, maka warga negara tidak bisa menemui siapa-siapa untuk dimintai tanggung jawab atas setiap akibat negatif maupun positif suatu kebijakan pemerintah. Dengan demikian, demi terciptanya pemerintahan yang demokratis dan pemerintahan yang responsibel terhadap rakyatnya, hendaknya harus selalu dicarikan suatu pendekatan yang melindungi arti tradisional dari tanggung jawab pribadi.

3. Tanggung Jawab Pribadi

Mengaitkan tanggung jawab dengan pejabat sebagai pribadi dan bukannya hanya sebagai pemangku jabatan tertentu atau sebagai anggota kolektivitas, mengandalkan dua kriteria tanggung jawab moral. Seorang pejabat bertanggung jawab secara moral atas suatu produk kebijakan hanya jika, (1) tindakan atau kelalaian pejabat itu merupakan sebab dari produk kebijakan dan (2) tindakan atau kelalaian itu tidak dilakukan dalam ketidaktahuan atau di bawah tekanan. Yang pertama merujuk pada tanggung jawab kausal dan yang kedua

merujuk kepada tanggung jawab atas kemauan sendiri atau tanggung jawab *volitional.*[143]

Kriteria tanggung jawab kausal menyebutkan bahwa seorang pribadi memenuhi syarata sebagai sebab jika hasilnya tidak terjadi kecuali karena tindakan atau kelalaian orang itu. Mengatakan seorang pribadi sebagai sebab, hanya menghubungkan tindakannya dengan hasil, bersama dengan tindakan dari banyak tangan lain dan pengaruh dari banyak kekuatan lain. Dengan demikian orang itu bukanlah sebab paling penting atau bahkan seorang agen yang hendak dibebani seluruh tanggung jawab. Jika ingin menyeleksi satu individu dari antara semua individu faktor kausal lain dalam rantai sebab-akibat, harus melibatkan pertimbangan moral dan politis lain termasuk kriteria *volitional* atau tanggung jawab atas kemauan sendiri.

Kritik terhadap tanggung jawab kausal versi W. D. Ross (1963) atau *responsibility as cause* versi Herbert J. Spiro (1969) ini oleh Thompson adalah bahwa tanggung jawab ini sangat lemah. Bahkan, beberapa filsuf seperti John Ladd (1970) merekomendasikan agar kriteria kausal sama sekali tidak usah digunakan untuk menentukan tanggung jawab moral dalam organisasi. Kontribusi kausal dari seorang pejabat pemerintah manapun terhadap suatu hasil organisasi, sebenarnya jarang berarti. Oleh karena itu, untuk menuntut sebagai suatu kondisi perlu tanggung jawab, bahwa seorang pejabat menjadi sebab dari suatu hasil jelas memberikan bantuan kepada para pejabat yang ingin menghindari tanggung jawab. Pemikiran ini benar dalam menolak pengasimiliasian tanggung jawab

[143] Kedua tanggung jawab ini dikemukakan oleh W.D.Ross, 1963 yang selanjutnya dikembangkan Herbert J.Spiro, 1969 dengan *Meaning of Responsibility as accountability, obligation and as cause.*

moral pada tanggung jawab kausal. Jadi hendaknya janganlah mengatakan bahwa seorang pejabat itu kurang bertanggung jawab sejauh dia kurang efektif secara kausal. Namun, kriteria kausal yang lemah tidak memiliki implikasi karena tidak merupakan kondisi yang mencukupi dari tanggung jawab moral dan tidak menentukan tingkat tanggung jawab moral.

B. Pertanggungjawaban dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Perspektif Demokrasi

Mengenai pertanggungjawaban dalam negara demokrasi terdapat prinsip *geen macht zonder veraantwoordelijkheid* (tidak ada kekuasaan tanpa suatu pertanggungjawaban). Prinsip tersebut dapat menggunakan logika terbalik yaitu apabila suatu kekuasaan tidak ada mekanisme pertanggungjawaban yang berarti pemerintahan tersebut merupakan rezim yang otoriter atau kediktatoran. Meskipun diakui bahwa secara asasi pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan hanya terdapat dalam tatanan demokratis, dalam praktik mungkin didapati pada tatanan politik kediktatoran atau otoriter. Akan tetapi, yang tidak didapati dalam kediktatoran atau otoriter adalah kebebasan menilai pertanggungjawaban dan konsekuensi yang dapat timbul dari pertanggungjawaban tersebut.[144]

Dalam sistem kediktatoran atau otoriter tidak ada kebebasan menilai. Kalaupun ada penilaian, semata-mata untuk menilai pembenaran segala tindakan pemerintah. Begitu pula konsekuensi penilaian tidak dimungkinkan untuk sampai

[144] Juanda,*Hukum...,op.cit.*,hlm.108.

pada menyatakan tidak percaya pada pemerintahan atau bersikap tidak akan memberi dukungan lebih lanjut di masa datang.[145]

Kekuasaan pemerintahan harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, karena kekuasaan itu lahir dari suatu kepercayaan rakyat. Kekuasaan yang diperoleh dari suatu lembaga yang dibentuk secara demokratis adalah logis harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Dengan demikian, pertanggungjawaban merupakan syarat mutlak yang harus ada pada pemerintahan demokrasi, walaupun *political responsibility is actually some what ambigious.*[146]

Menurut Taliziduhu Ndaraha sebagaimana mengutip pendapat Spiro (1969) tentang makna pemerintahan yang bertanggung jawab dari perspektif ilmu pemerintahan atas tiga dimensi yakni *Accountability, Obligation,* dan *Cause* sebagai berikut:[147]

1. *Accountability,* yang meliputi: perhitungan, laporan pelaksanaan tugas yang disampaikan kepada atasan atau pemberi tugas oleh bawahan atau yang diberi kuasa dalam batas-batas kekuasaan (tugas) yang diterimanya.
2. *Obligation,* yaitu tanggung jawab seorang pejabat pemerintahan dihubungkan dengan kedudukannya sebagai warga negara. Dalam hubungan ini ada tiga aspek *obligation,* yakni:

[145] Bagir Manan,*Menyongsong...,op.cit.*,hlm.251-252.
[146] Soetjipto Wirosardjono, *Dialog dengan Kekuasaan,Esai-Esai Tentang Agama,Negara dan Rakyat,* Mizan, Bandung, 1995.
[147] Taliziduhu Ndraha, *Ilmu Peemrintahan,* Jilid I-V, BKU IP, IIP, Jakarta, 2000, hlm.105-108.

a. *Noblesse oblige,* yakni *the moral obligation of the rich or highborn to display honorable or charitable conduct.* Artinya pemerintah wajib menjunjung tinggi kehormatan dan nama baik di dalam masyarakat.
b. Wajib membedakan mana jabatan dan mana pribadi dan tidak boleh mencampuradukkan keduanya. Seorang pejabat publik tidak boleh memegang jabatan privat apapun dalam masyarakat.
c. Wajib menanggung segala akibat atau resiko jabatannya sebagai pemerintah.

3. *Responsibility* sebagai *Cause,* yakni faktor yang menggerakkan seseorang pejabat untuk bertindak atau mengambil keputusan berdasarkan kehendak bebas. Sekali seseorang menjatuhkan pilihan dan memegangnya sebagai pendirian ia wajib menanggung segala konsekuensinya.

Penjelasan tanggung jawab dalam makna *accountability* itu bersumber dari perintah dan wewenang, sedangkan *obligation* berasal dari adanya perintah, janji, dan posisi atau kedudukan, sedangkan *cause* didasarkan atas keputusan batin untuk bertindak secara *free choice.*[148]

Dalam suatu pemerintahan yang demokratis, inti/persoalan utama adalah membuat pemerintah tunduk kepada masyarakat yang diperintah. Hal ini oleh Bernard Rosen dinamakan substansi pertanggungjawaban yang kemudian dijabarkan ke dalam empat prasyarat utama yang harus dilakukan oleh suatu

[148] *ibid*

pemerintahan dalam mewujudkan pemerintahan yang bertanggung jawab, antara lain:[149]

(a) Make laws work as intended with a minimum of waste and delay;

(b) Exercise lawful and sensible administrative discretion;

(c) Recommend new policies and propose changes in existing policies and programs as needed; and

(d) Enhance citizen confidence in the administration institutions of government.

Pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan perspektif demokrasi dapat dilaksanakan secara tidak langsung melalui perwakilan (parlemen) ataupun secara langsung kepada rakyat. Pertanggungjawaban secara langsung kepada rakyat dapat dilihat dari adanya keterlibatan rakyat secara langsung dalam segala proses pengambilan keputusan politik khususnya dalam pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan. Sementara, pertanggungjawaban secara tidak langsung melalui perwakilan dapat dicermati pada konteks hubungan antara wakil dengan yang diwakili. [150]

Hubungan antara wakil dengan yang diwakili ini terjadi dalam konteks hubungan politik di lembaga perwakilan. Maka, sebelum melangkah lebih lanjut perlu diberikan pemahaman terlebih dahulu tentang lembaga perwakilan sebagai berikut: "organ/lembaga/ badan yang terdiri atas wakil-wakil yang mewakili

---

[149] Bernard Rosen, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 3 rd edition, Praeger Publishers Westport, USA, 1998, hlm.1.

[150] Analisis penulis terhadap pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan secara tidak langsung melalui perwakilan (parlemen) atau secara langsung kepada rakyat.

terwakil (rakyat) untuk menjalankan tugas sesuai fungsi perwakilan agar berjalannya pemerintahan sejalan dengan kemauan rakyat dalam suatu negara".[151]

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas.* Pengertian pertama bersifat formal, yaitu perwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea.[152]

Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidak-tidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Fungsi perwakilan substantif ini berkaitan juga dengan fungsi deliberatif *(deliberative function).* Parlemen difungsikan sebagai forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam rangka *"rule making"* dan *"public policy making",* serta *"public policy executing".*[153]

---

[151] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali, Jakarta, hlm.27-32.
[152] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.304-305.
[153] *Ibid*

Dalam perkembangannya lembaga perwakilan telah mengalami berbagai konsepsi dalam melihat hubungan wakil dengan terwakil. *Pertama,* lembaga perwakilan dipandang sebagai refleksi kehendak rakyat pemilih. *Kedua,* lembaga perwakilan bukan merupakan representasi dari para pemilih, tetapi dari seluruh rakyat atau seluruh bangsa. *Ketiga,* lembaga perwakilan dipandang sebagai perwakilan fungsional atau organis, yakni perwakilan berdasarkan golongan-golongan ekonomi dan pekerjaan.[154]

Hubungan antara anggota perwakilan dengan yang diwakili ini muncul karena adanya berbagai kepentingan dalam proses pembentukan lembaga perwakilan pada suatu negara modern. Kepentingan dari jutaan penduduk suatu negara modern pasti beraneka ragam, sehingga menuntut dibentuk lembaga perwakilan guna mengantisipasi adanya aneka ragam kepentingan tersebut. Lembaga perwakilan ini keanggotaannya diisi melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai-partai politik. Dengan demikian hubungan antara wakil dengan yang diwakili sangat erat dengan sistem pemilihan umum yang diterapkan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Melalui pemilihan umum rakyat merupakan pengendali hak pilih aktif dengan satu orang satu suara sebagai wujud pelaksana kedaulatan rakyat dalam pemilihan lembaga perwakilan.[155]

Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-

---

[154] Aidul Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi,* Cetakan Pertama, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000, hlm.95-98.
[155] Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di* Indonesia, Cetakan Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm.173.

wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.[156]

Melalui pemilu rakyat memilih figur yang dipercaya yang akan mengisi jabatan legislatif dan/atau jabatan eksekutif. Dalam pemilu rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan pada figur yang dinilai sesuai dengan aspirasinya.[157]

C. Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kebijakan desentralisasi dan implementasi otonomi daerah yang ada di Indonesia pada dasarnya menyangkut pengalihan kewenangan dan sumber daya dari pusat ke daerah-daerah. Dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan harus dipertanggungjawabkan. Karena itu, setiap kekuasaan harus dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Beban tanggung jawab dan bentuknya ditentukan oleh cara kekuasaan itu diperoleh.[158]

Pejabat daerah sebagai pemegang jabatan publik, khususnya dalam negara demokrasi, dituntut untuk mempertanggungjawabkan kebijakan dan

---

[156] B.Hestu Cipto Handoyo,*Hukum...,op,cit.*,hlm. 207.

[157] Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara;Arsitektur Konstitusi Demokratik;Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Fokusmedia, 2007, hlm.173.

[158] Zudan Arif Fakrulloh, "Konstruksi dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", Makalah dalam Seminar Nasiona UUD 1945 Sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan Sebagai dasar Menuju Milenium II Semarang 5 Juli 2007.

tindakan politisnya kepada masyarakat yang memilihnya. Dengan demikian dalam melaksanakan kekuasaan diperlukan etika.[159]

Pada saat berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sangat jelas terlihat pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan secara tidak langsung karena peranan DPRD yang sangat dominan dan merupakan representasi/pelaksana dari kedaulatan rakyat di daerah termasuk dalam hal meminta pertanggungjawaban kepala daerah.

Hal ini dapat dicermati berbagai kewenangan DPRD berkaitan dengan pertanggungjawaban kepala daerah ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 antara lain sebagai berikut:

a. Pasal 19 ayat (1) huruf a yang berbunyi bahwa DPRD mempunyai hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota.
b. Pasal 31 ayat (2) yang berbunyi bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi.
c. Pasal 32 ayat (3) yang berbunyi bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.
d. Pasal 44 ayat (2) yang berbunyi bahwa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.

---

[159] Dennis F.Thompson, *Political Ethics and Public Office*, 1987. Diterjemahkan oleh Benyamin Molan, *Etika Politik Pejabat Negara*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2002, hal.ix. Dikutip kembali oleh Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi:Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur*, Disertasi, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, hlm.176.

e. Pasal 45 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran.

(2) Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2).

f. Pasal 46 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari.

(2) Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikannya kembali kepada DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(3) Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.

(4) Tata cara, sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan oleh Pemerintah.

Namun, setelah terbentuknya UU No. 32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami perubahan terutama pergeseran kewenangan pada DPRD khususnya dalam pertanggungjawaban kepala daerah. DPRD tidak berwenang lagi meminta

pertanggungjawaban kepala daerah, tetapi kepala daerah hanya berkewajiban memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) kepada DPRD sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Meskipun hanya bersifat laporan, tetapi DPRD tetap berwenang meminta LKPj tersebut dalam rangka penyelenggaraan fungsi pengawasan *(control)* yang dimiliki oleh DPRD.

Parlemen pertama-tama haruslah terlibat dalam mengawasi proses perumusan dan penentuan kebijakan pemerintahan, jangan sampai bertentangan dengan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama oleh parlemen bersama dengan pemerintah. Pada pokoknya, Undang-Undang Dasar dan Undang-undang serta peraturan perundang-undangan pelaksana lainnya mencerminkan norma-norma hukum yang berisi kebijakan atau *state policy* yang dituangkan dalam bentuk hukum tertentu dalam bentuk hukum yang lebih tinggi. Setiap kebijakan dimaksud, baik menyangkut bentuk penuangannya, isinya, maupun pelaksanaannya haruslah dikontrol dengan seksama oleh lembaga perwakilan rakyat.[160]

[160] Jimly Asshiddiqie,*Pengantar...,op.cit.*,hlm.302.

Dalam praktik, sebenarnya fungsi kontrol atau pengawasan inilah yang harus diutamakan. Apalagi, pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata *le parle* yang berarti *to speak* yang "berbicara". Artinya, wakil rakyat itu adalah juru bicara rakyat, yaitu untuk menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak ubahnya merupakan wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili.[161]

Fungsi kontrol inilah yang sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi kontrol tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan juga dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, dalam fungsi pengawasan itu sudah terkandung pula fungsi anggaran *(budgeting)* yang di Indonesia biasanya disebut sebagai fungsi yang tersendiri.[162]

---

[161] *Ibid.*,hlm.304.
[162] *Ibid*

Pertanyaannya bagaimana mekanisme penerimaan atau penolakan terhadap Pertanggungjawaban Kepala Daerah setelah DPRD tidak lagi berwenang untuk menerima atau menolak Pertanggungjawaban Kepala Daerah?

Menurut A. Komari bahwa:[163]

"jika kemudian terjadi kasus penolakan terhadap LKPj Kepala Daerah tersebut, maka secara yuridis penolakan tersebut tidak akan mempunyai implikasi hukum terhadap Kepala Daerah. Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan ditengah masa jabatan karena ditolaknya LKPj atau dituntut dimuka pengadilan karena penolakan LKPj, atau dinyatakan tidak boleh mencalonkan diri kembali pada pemilihan kepala daerah selanjutnya, artinya meskipun LKPj Kepala Daerah ini mendapatkan kecaman dan penolakan, Kepala Daerah ini tetap saja bisa melenggang untuk mencalonkan diri kembali pada pemilihan selanjutnya. Namun, jika implikasi sosial dan politik yang dimaksud, hal itu bisa saja terjadi. Yang paling memungkinkan adalah dengan adanya penolakan LKPj Kepala Daerah, terutama dari masyarakat, adalah pada saat sang Kepala Daerah mencalonkan diri kembali, maka sudah pasti kehilangan pendukung sebagai implikasi sosial dan politik terhadap penolakan LKPj. Bukan hanya itu, integritas dan kapabilitas seorang Kepala Daerah yang LKPj-nya ditolak akan mengalami kemerosotan, sehingga akan berimbas dalam hubungan sosial kemasyarakatan, terutama dengan konstituen pemilihnya".[164]

---

[163] A.Komari, "Implikasi Penolakan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara", artikel dalam *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.9 No.1 Januari 2009, hlm.70.

[164] *Ibid.*,hlm.70-71.

Secara yuridis pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain:

1. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dicermati dalam Pasal 8 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih.

(2) Hubungan antara Penyelenggara Negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.

Selanjutnya, dalam Pasal 9 ayat (1) yang berbunyi bahwa peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diwujudkan dalam bentuk:

a. hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara;
b. hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari Penyelenggara Negara;
c. hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara; dan
d. hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal:
   1) Melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c;

2) Diminta hadir dalam proses Penyelidikan, penyidikan, dan disidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Berdasarkan Penjelasan Umum UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD. Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Anggaran

adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan itu, dalam undang-undang ini disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

3. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Berdasarkan Penjelasan Umum UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang

negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

4. UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Berdasarkan Penjelasan Umum UU No. 15 Tahun 2004 disebutkan bahwa Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hasil setiap pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK disusun dan disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini. Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan. Setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya bersama pihak terkait. Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah. Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa *(audited financial statements)* memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan. Tanggapan

dimaksud disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR/DPRD. Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, Undang-undang ini mewajibkan BPK melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. BPK diharuskan menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang dilakukan selama 1 (satu) semester. Ikhtisar dimaksud disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya, dan kepada Presiden serta gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan. Dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, Undang-undang ini menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan, antara lain melalui publikasi dan situs *web* BPK.

5. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 27 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;

c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;

d. melaksanakan kehidupan demokrasi;

e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;

f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;

h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;

i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;

j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;

k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD.

(2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat. (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

(3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

(4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya, dalam Pasal 184 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

(2) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan, keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah.

(3) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

6. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menggantikan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Berdasarkan Penjelasan Umum UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan.

7. PP No. 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

Penjelasan Umum PP No. 3 Tahun 2007 disebutkan bahwa pemilihan langsung kepala daerah telah menyebabkan adanya kesetaraan dan kemitraan hubungan antara kepala daerah yang menjalankan fungsi eksekutif dengan DPRD yang menjalankan fungsi legislatif dalam menyelenggarakan pemerintahan

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

Apabila kita merujuk pada Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 *jouncto* PP No. 3 Tahun 2007, maka bentuk-bentuk pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD);
b. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Otonom Baru; dan
c. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) yang terdiri dari:
    1. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan; dan
    2. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Tahun Anggaran.

D. Hubungan antara Pemerintahan Yang Baik *(Good Governance)* dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Yang Baik *(Good Governance)*

Lahirnya konsep *good governance* berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.[165] Hal tersebut dapat dimaklumi, karena konsep dan program lembaga-lembaga donatur dunia berorientasi pada pengentasan kemiskinan, dan kemiskinan menjadi salah satu faktor penghambat berkembangnya pembangunan dalam suatu negara. Konsep *good governance* mengemuka menjadi paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance,* yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan management publik dan korupsi. Di dalam literatur *governance* didefinisikan secara variatif oleh beberapa penulis dan beberapa lembaga nasional maupun dunia.[166]

---

[165] Hafifah Sj.Sumarto, *Inovasi,Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm.5.

[166] Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm.141-142.

Konsep *governance* memang bukan merupakan suatu konsep baru. Meski konsep ini rumit dan bahkan kontroversial, terdapat satu pemahaman yang relatif sama mengenai pengertiannya. *Governance* secara sederhana dapat dipahami sebagai "proses pembuatan keputusan dan proses bagaimana keputusan-keputusan diimplementasikan atau tidak diimplementasikan." Dengan pengertian ini, *governance* berlaku dan berlangsung di semua tingkatan nasional maupun daerah, dan bahkan di organisasi-organisasi non-pemerintah. Mencermati *governance* berarti mencermati aktor-aktor, baik formal maupun informal, dalam proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang sudah dibuat, dan struktur-struktur formal dan informal yang sudah ditetapkan dan berpengaruh dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan.[167]

Seperti halnya dikemukakan oleh United Nations Development Programme (UNDP) yang mengartikan *governance,* adalah *"the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels".*[168] Dengan demikian kata *"governance"* berarti "penggunaan" atau "pelaksanaan", yakni penggunaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Di sini penekanannya

[167] Lan Marsh,Jean Blondel and Takashi Inoguchi (eds.), *Democracy,Governance,and Economic Performance East and Southeast Asia,Tokyo,New York,Paris*, United Nation University Press, 1999. Lihat juga Tommy A.Legowo, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung,Good Governance dan Masa Depan Otonomi Daerah", artikel dalam *Jurnal Desentralisasi* Vol.6 No.4 Tahun 2005, hlm.5.

[168] United Nations Development Programme (UNDP) dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ketiga, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm.30.

pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi.[169]

Selain itu, menurut World Bank, kata *governance* diartikan sebagai *"the way state power is used in managing economic and social resources for development society,* yang oleh Sadu Wasistiono dimaknai digunakan untuk mengelola sumber daya-sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.[170]

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good* and *service.*[171]

Pinto mengartikan *governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.[172]

Ganie Rochman mengartikan *governance* adalah, mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Lebih lanjut Ganie mengatakan, bahwa dalam pengelolaan dimaksud tidak terbatas melibatkan

---

[169] Sadu Wasistiono,*Ibid*

[170] United Nations Development Programme (UNDP) dalam Sadu Wasistiono,*Ibid*

[171] Lembaga Administrasi Negara Dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan,Akuntabilitas dan Good Governance, Jakarta, 2000, hlm.1.

[172] Pinto dalam Nisjar S.Karhi, "Beberapa Catatan Tentang Good Governance", *Jurnal Administrasi Dan Pembangunan* Vol.1 No.2 Tahun 1997, hlm.119. Lihat juga Joko Widodo, *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm.18.

pemerintah dan negara *(state),* akan tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas.[173]

Beranjak dari pengertian *governance* sebagai "cara" atau "penggunaan" atau "pelaksanaan" di atas, dengan *good governance* mengandung makna suatu cara dan pelaksanaan *government* yang baik, baik dalam arti tindakan atau perilaku para *stakeholder* dalam menjalankan pemerintahan *(government)* berlandaskan pada etika atau moral.[174]

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik,[175] tata pemerintahan yang baik dan berwibawa.[176] Bahkan ada pendapat yang mengatakan istilah *good governance* lebih tepat diganti dengan istilah *ethical.*[177] Robert C. Salomon yang mengartikan "etika" adalah merupakan bagian dari filsafat yang meliputi hidup baik, menjadi orang yang baik, berbuat baik, dan menginginkan hal-hal yang baik dalam hidup.[178]

Konsep pemerintahan yang baik *(good governance)* adalah asas tata pemerintahan yang baik, yang pada dasarnya bertumpu pada dua landasan utama:

---

[173] Joko Widodo,*Good...,Ibid*
[174] Sadjijono,*Memahami...,op.cit.,*hlm.143-144.
[175] Moh.Mahfud MD, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi dalam Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm.7.
[176] Bank Dunia dalam Miftah Toha, "Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah", Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7 Jakarta Tahun 1999, hlm.2.
[177] Frans H.Winarta, "Governance and Corruption", Makalah Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and Challenges diselenggarakan oleh CSIS 7 Nopember Jakarta Tahun 1999, hlm.3.
[178] Robert C.Salomon dan Ando Karo-Karo, *Etika Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, 1987, hlm.2.

yaitu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, yaitu negara hukum dan demokrasi.[179]

Konsep pemerintahan yang baik, dalam makna pemerintahan, akan mengikat pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih *(clean government)*. Konsep pemerintahan yang bersih bukan konsep normatif tentang suatu pemerintahan yang bersih. Dalam bahasa hukum (normatif), konsep pemerintahan yang bersih sejajar dengan konsep perbuatan pemerintah yang sesuai hukum *(rechtmatigheid van bestuur)*.[180]

Suatu pemerintahan yang baik *(good governance)* akan lahir dari suatu pemerintahan yang bersih *(clean government)*, pemerintahan yang baik *(good governance)* hanya dapat terwujud, manakala diselenggarakan oleh pemerintah yang baik, dan pemerintah akan baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas.[181] Oleh karena itu, bagaimana dapat mewujudkan kondisi pemerintahan yang baik? Hal ini kiranya kembali pada lembaga atau pejabat yang menerima tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara pemerintahan, termasuk komunitas masyarakat dan organisasi non-pemerintah.[182]

---

[179] Philipus M.Hadjon, "Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", dalam *Meritokrasi* Vol.1 No.1 Tahun 2002, hlm.11-15.
[180] A.Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm.13-14.
[181] Soewoto Mulyosudarmo, "Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat", Makalah disampaikan dalam Forum Workshop tentang Revitalisasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Madiun 18-19 April 2000.
[182] Sadjijono,*Memahami...,op.cit.*,hlm.150.

Pemerintahan yang baik *(good governance)* adalah merupakan proses menyelenggarakan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service* disebut *governance* (pemerintahan atau kepemerintahan) sedangkan praktik terbaik disebut dengan *"good governance"* (kepemimpinan yang baik). Agar *good governance* dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintahan dan masyarakat. Suatu sistem *good governance* di dalam pelaksanaan pemerintahan berorientasi di antara lain yaitu: *Pertama,* orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. *Kedua,* pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. *Ketiga,* pengawasan. Di Indonesia semangat untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* mengedepankan setelah peristiwa reformasi. Hal ini ditandai dengan adanya perubahan yang mendasar antara lain sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis utama pada prinsip desentralisasi yaitu: *Pertama,* perubahan wewenang dan fungsi MPR. *Kedua,* reformasi dalam sistem birokrasi militer (TNI). Ketiga, perubahan sistem pemilu.[183]

Berkaitan dengan *good governance* Anggito Abimanyu pernah mengemukakan sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD, bahwa *good governance "is participatory, transparent and accountable, effective and equitable. And it promotes the rule of law* dan *"good governance will never credible as long as*

[183] Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia;Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm.35.

governance conditionality is imposed on a country without consulting civil society".[184]

Pendapat lain menurut Miftah Thoha, *good governance* disimpulkan sebagai tata pemerintahan yang terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggung jawab.[185] Menurut pendapat Bank Dunia dalam laporannya mengenai *"Good Governance and Development* tahun 1992 yang dikutip oleh Bintan R. Saragih, mengartikan *good governance* sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab *(accountable)* pada publiknya.[186]

Disimak dari beberapa pengertian di atas, bahwa di dalam mengartikan atau mendefinisikan *good governance* sangat dipengaruhi oleh faktor pendekatan baik ruang lingkup, hubungan, bidang, lembaga atau organisasi. Hal ini dapat dilihat dari pengertian yang dikemukakan oleh UNDP *(United Nations Development Programme)* sebagai suatu pengertian yang sangat luas yang menyebutkan, bahwa:[187]

"*good governmment* adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni: partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi

---

[184] Anggito Abimanyu dikutip oleh Moh.Mahfud MD dalam Makalah "Kapabilitas DPR dalam Pemantapan Good Governance", disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (Civil Society),Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI Jakarta 12-15 Oktober 1999, hlm.2.

[185] Miftah Toha,*Transparansi...,op.cit.*,hlm.1-2.

[186] Bintan R.Saragih,Makalah Pembanding "Kapabilitas...,*op.cit.*,hlm.4.

[187] Centre of Public Policy Study, "LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran Untuk Demokrasi dan Good Governance" dalam *reader Workshop and Seminar on Good Governance* diselenggarakan kerja sama Utrecht Univercity dan Airlangga University Surabaya 4-6 October 2001, hlm.7.

konsensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis".

Dengan demikian dapat ditarik suatu pemahaman, bahwa pada dasarnya *good governance* adalah merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa, oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang *baik (good governance)* dan bersih *(clean governance)* dengan mengaktualisasikan secara efektif Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik *(algemene beginselen van behoorlijk bestuur),* yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.[188]

2. Prinsip-Prinsip Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

UNDP merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik *(good governance)* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang meiputi:[189]

1. Partisipasi *(Participation)*

   Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili

---

[188] SF.Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih,* Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 2001, hlm.13.

[189] United Nations Development Programme (UNDP) dalam Sadu Wasistiono,*Kapita...,op.cit.,*hlm.33-35. Lihat juga Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah,* Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm.7-8.

kepentingannya. Partisipasi warga negara ini dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

2. Penegakan Hukum *(Rule of Law)*

   Good Governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*), perangkat kerasnya (*hardware*), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*).

3. Transparansi *(Transparancy)*

   Keterbukaan adalah salah satu karakteristik *good governance* terutama adanya semangat zaman serba terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut semua kepentingan publik.

4. Daya Tanggap *(Responsiveness)*

   Responsiveness sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders.*

5. *Consesus Orientation*

   Good Governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6. Keadilan *(Equity)*

   Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan.

7. *Effectiveness and Efficiency*

   Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8. Akuntabilitas *(Accountability)*

   Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat *(civil society)* bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. Visi Strategis *(Strategic Vision)*

   Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Robert Hass, juga memberi indikator tentang *"good governance"*, yang rumusannya meliputi lima indikator, antara lain:[190]

1. Melaksanakan hak asasi manusia;
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik;
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat;
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat; dan
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

Menurut pendapat Ganie Rochman, *good governance* memiliki empat unsur utama, yang meliputi *accountability,* kerangka hukum *(rule of law),* informasi, dan transparansi. Bhatta juga menyebutkan *good governance* ada empat unsur, antara lain: akuntabilitas *(accountability),* transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum *(rule of law).*[191]

Meutia merumuskan elemen-elemen *good government,* terdiri dari:[192]

a. *Accountability,* yang terdiri dari:

   Political accountability, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah *rule of law. Public accountability,* yakni adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien. Berkaitan dengan akuntabilitas ini Jabbra dan Dwidevi mengemukakan adanya lima perspektif akuntabilitas, yakni: akuntabilitas

[190] Robert Hass dalam Bintan R.Saragih,Makalah Pembanding "Kapabilitas...,*op.cit.*,hlm.5.
[191] Ganie Rochman,Bhatta dalam Joko Widodo,*Good...,op.cit.*,hlm.26.
[192] Sadjijono,*Memahami...,op.cit.*,hlm.156.

organisasi/administrasi; akuntabilitas legal; akuntabilitas politik; akuntabilitas profesional; dan akuntabilitas moral.[193]

b. Adanya suatu kerangka hukum dalam pembangunan. Dari sudut aparat birokrasi, elemen ini berarti adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat sipil, elemen ini berarti adanya kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak-hak warga negara dalam menegakkan *accountability* pemerintah;
c. Informasi, yakni bahwa informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh politik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik;
d. Transparansi, yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan.

Menurut Bambang, dari sini terlihat bahwa *good governance* tidaklah terbatas pada bagaimana pemerintah menjalankan wewenangnya dengan baik semata, akan tetapi lebih penting lagi adalah bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dan mengontrol pemerintah untuk menjalankan wewenang tersebut dengan baik *(accountable).* Karenanya, seringkali tata pemerintahan yang baik dipandang sebagai sebuah bangunan dengan tiga tiang. Ketiga tiang penyangga itu adalah transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat karakteristik tentang *good governance* perlu untuk

[193] Jabbra dan Dwidevi dalam Sadu Wasistiono,*Kapita...,op.cit.*,hlm.58.

direvisi tidak hanya terdiri dari tiga penyangga tetapi enam yakni: kompetensi, akuntabilitas, partisipasi, transparansi, *rule of law,* dan kesetaraan.[194]

Konsep *good governance* tentunya tidak hanya perlu diaplikasikan di tingkat nasional, tetapi bahkan lebih penting lagi adalah di tingkat lokal. Hal ini didasari bahwa untuk negara yang secara geografis luas dengan jumlah penduduk yang besar seperti Indonesia dibutuhkan adanya otonomi yang demokratis di tingkat pemerintahan daerah yang memastikan bahwa interaksi antara pemerintah dan masyarakat ini dapat terjadi secara langsung dan intensif di lingkup yang lebih kecil.[195]

3. Hubungan antara Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Munculnya paradigma *good governance* di Indonesia dilatarbelakangi dengan semakin berkembangnya tuntutan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia dan semakin kurang efektifnya pemerintahan, sehingga masyarakat tidak mentoleransi lagi segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik *(abuse of public trust)* dan semakin menuntut tanggung jawab dan transparansi dari pejabat publik.[196]

---

[194] Bambang Purwoko, *Otonomi Daerah dan Implementasi Good Governance*, artikel dalam, www.bpurwoko.staf.ugm.ac.id,diakses bulan Desember 2009.
[195] *Ibid.*,hlm.6.
[196] Galang Asmara, *Kedudukan dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau dari Sistem Pemerintahan dan Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, hlm.209.

Untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik *(good governance)* di Indonesia tidak bisa dipisahkan dengan konsep negara demokrasi yang dipolakan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Konsep demokrasi ini sebagai salah satu landasan utama mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, mengingat pemerintahan dikatakan demokratis manakala dalam penyelenggaraan pemerintahan senantiasa melibatkan rakyat, serta jaringan pembuatan suatu keputusan melibatkan banyak unit politik, dan prosesnya transparan sehingga rakyat bisa mengontrol ataupun memasukkan inisiatif lewat saluran yang disediakan oleh sistem politik.[197]

Proses penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan dimaksud menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, terbuka, dan bertanggung jawab. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Ford Foundation sebagai salah satu lembaga yang menjadi pionir program *governance,* bahwa pemerintah yang efektif tergantung pada legitimasi yang diperoleh dari partisipasi yang berbasis luas, keadilan dan akuntabilitas. Beranjak dari pengertian *governance* sebagai "cara" atau "penggunaan" atau "pelaksanaan" di atas, dengan demikian *good governance* mengandung makna suatu cara dan pelaksanaan *government* yang baik, baik dalam arti tindakan atau perilaku para *stakeholder* dalam menjalankan pemerintahan *(government)* berlandaskan pada etika atau moral.[198]

Wahyudi Kumorotomo memberikan pengertian, bahwa akuntabilitas adalah pertanggungjawaban bawahan atas pemenuhan wewenang yang

---

[197] Sadjijono,*Memahami...,op.cit.*,hlm.160-161.
[198] *Ibid*

dilimpahkan kepadanya, sehingga akuntabilitas merupakan faktor di luar individu dan perasaan pribadinya.[199]

Menurut Alan Lawton dan Aidan Rose mendefinisikan akuntabilitas sebagai:[200]

"a process where a person or groups of people are required to present an account of their activities and the way in which they have or have not discharged their duties" (Akuntabilitas merupakan suatu proses di mana seseorang atau kelompok orang diharuskan menyajikan laporan kegiatan mereka dan cara mereka sudah atau belum melaksanakan tugas-tugas mereka).

Menurut Taliziduhu Ndraha, konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang disini berarti kekuasaan yang sah. Menurut Weber ada tiga macam tipe ideal wewenang. *Pertama,* wewenang tradisional; *Kedua,* wewenang karismatik dan *Ketiga,* wewenang *legal rational.* Yang ketigalah ini yang menjadi basis wewenang pemerintah. Dalam perkembangannya, muncul konsep baru tentang wewenang yang dikembangkan oleh Chester I. Barnard, yang bermuara pada prinsip bahwa penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan.[201]

Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas *(accountability)* merupakan suatu istilah yang pada awalnya diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan di mana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal. Dalam perkembangannya akuntabilitas digunakan

---

[199] Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT.RajaGrafndo Persada, Jakarta, 1999, hlm.217.
[200] Alan Lawton dan Aidan Rose, *Organization&Management in the Public Sector*, Pitman Publishing, London, 1991, hlm.17.
[201] Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm.85.

juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau tidak, tidak efisien apa tidak prosedur yang tidak diperlukan. Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang *"checks and balance"* dalam sistem administrasi.[202]

Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan *(openness)* pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.[203]

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.[204]

Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik. Keterbukaan informasi

---

[202] Joko Widodo,*Good...,op.cit.,*hlm.148.
[203] Mardiasmo,*Otonomi...,op.cit.,*hlm.30.
[204] Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Bappenas dan Depdagri, 2002, hlm.18.

diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.[205]

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah mekanisme pertanggungjawaban pemerintah daerah. Mekanisme pertanggungjawaban yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dianggap kurang mencerminkan adanya akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah. Karena hal tersebut maka dalam Peraturan Pemerintah 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 ditegaskan bahwa pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintah daerah menggunakan asas akuntabilitas dan transparansi.[206]

Implementasi prinsip akuntabilitas dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah dapat dicermati sebagai berikut:[207]

1. Asas Akuntabilitas menurut Pasal 20 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan

---

[205] Meuthia Ganie Rahman, *Good Governance, Prinsip, Komponen,dan Penerapanya dalam Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik)*, Penerbit Komnas HAM, Jakarta, 2000, hlm.151.

[206] Amin Rahmanurrasjid, *Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik di Daerah (Studi di Kabupaten Kebumen)*, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, hlm.136.

[207] *Ibid*

kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melihat model pertanggungjawaban pemerintah daerah yang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007, maka sifat laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah tersebut lebih cenderung bersifat *progress report.*[208]

Sebagaimana dikemukakan Bambang Yudoyono, hal ini dikarenakan:

a. Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta keuangan yang dilakukan dalam satu tahun anggaran merupakan bagian tidak terpisahkan dari program jangka menengah (lima tahunan). Hal ini adalah tahapan dari proses atau bagian dari misi yang harus dilakukan dalam upaya memberi kontribusi terhadap pencapaian visi (jangka panjang).
b. Selama kurun waktu satu tahun, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan telah memperoleh pengawasan dari perangkat pengawasan fungsional dan DPRD sendiri. Jika dalam waktu satu tahun terdapat suatu kasus tertentu yang membutuhkan transparansi dan akuntabilitas maka DPRD dapat memanggil Kepala Daerah untuk dimintai keterangan.

2. Implementasi prinsip transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Asas Transparansi atau keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak

[208] Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah daerah dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm.83.

diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Di dalam Penjelasan Umum PP No. 3 Tahun 2007 disebutkan bahwa sebagai kepala daerah hasil pilihan rakyat, maka kepala daerah tersebut berkewajiban pula untuk menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah dilaksanakan kepada masyarakat sebagai perwujudan adanya transparansi dan akuntabilitas kepala daerah terhadap masyarakat.

BAB IV

PERTANGGUNGJAWABAN BUPATI KABUPATEN POLEWALI MANDAR PROVINSI SULAWESI BARAT PERIODE 2004-2009

A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat

1. Gambaran Umum Pemerintahan Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat

a. Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat

Drs. H. Andi Ali Baal Masdar., M.Si dan H. Nadjamuddin Ibrahim, S.Mi., M.M. terpilih sebagai Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2009-2014 melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat yang diselenggarakan pada tanggal 27 Oktober 2008.[209]

Jumlah penduduk Kabupaten Polewali Mandar pada tahun 2009, berjumlah 373.263 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk per-tahun 0,50%. Jumlah penduduk tersebut terbagi habis ke dalam 80.162 rumah tangga, di mana rata-rata jumlah anggota rumah tangga sebesar 4-5 jiwa. Kecamatan Campalagian merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk terbesar, yaitu sebesar 51.165 jiwa, sedangkan yang terkecil adalah Kecamatan Matangnga sebesar 4.932 jiwa. Kepadatan penduduk rata-rata di Kabupaten Polewali Mandar sebesar 185 jiwa/km^2. Di Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2009, terdapat 181.660 jiwa

[209] Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat.

penduduk laki-laki dan 191.603 perempuan, dengan rasio jenis kelamin (*sex ratio*) 95 yang berarti bahwa di antara 100 perempuan terdapat 95 laki-laki.[210]

Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar menaungi 16 kecamatan dengan 144 desa dan 23 kelurahan, sehingga jumlah total desa dan kelurahan yang ada yaitu 167. Dari 167 desa dan kelurahan yang ada tersebut terdapat 612 dusun dan 94 lingkungan.[211] Adapun 16 (enam belas) Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat terdiri dari:[212]

1. Kecamatan Tinambung
2. Kecamatan Balanipa
3. Kecamatan Limboro
4. Kecamatan Tubbi Taramanu
5. Kecamatan Alu
6. Kecamatan Campalagian
7. Kecamatan Luyo
8. Kecamatan Wonomulyo
9. Kecamatan Mapilli
10. Kecamatan Tapango
11. Kecamatan Matakali
12. Kecamatan Polewali
13. Kecamatan Binuang
14. Kecamatan Anreapi

---

[210] Badan Pusat Statistik (BPS) Bekerja Sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Polewali Mandar, *Polewali Mandar Dalam Angka Tahun* 2010, hlm.26. Hal ini merupakan data terbaru dari hasil Sensus Penduduk Tahun 2010.
[211] *Ibid.*,hlm.10.
[212] Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar.

15. Kecamatan Matangnga

16. Kecamatan Bulo

Sementara jumlah Kedinasan di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat sebanyak 15 (lima belas) Dinas yang terdiri dari:[213]

1. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
2. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
3. Dinas Kesehatan
4. Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga
5. Dinas Perhubungan dan Komunikasi Informasi
6. Dinas Pekerjaan Umum
7. Dinas Pertanian dan Peternakan
8. Dinas Kelautan dan Perikanan
9. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
10. Dinas Kehutanan dan Perkebunan
11. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi
12. Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
13. Dinas Pertambangan, Energi, dan Mineral
14. Dinas Pendapatan dan Perizinan
15. Dinas Tata Ruang dan Pemukiman

[213] Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar.

b. DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat

Kabupaten Polewali Mandar memiliki 40 orang anggota DPRD. Dari total 40 orang anggota DPRD Kabupaten Polewali Mandar, hanya 6 orang yang berjenis kelamin perempuan (hanya sekitar 15% dari total anggota DPRD). Untuk tingkat pendidikan yang ditamatkan oleh anggota DPRD Kabupaten Polewali Mandar sebagian besar adalah tamatan S1 (sebanyak 60% dari total anggota DPRD) kemudian SMA (27,5%), S3 (7,5%), dan paling sedikit tamatan D3 (5%).[214]

DPRD setempat memiliki peran dan fungsi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat, yaitu: fungsi pengaturan (legislasi), anggaran *(budgeting),* dan pengawasan (kontrol) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Selanjutnya, dalam Pasal 343 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 yang berbunyi bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:

a. legislasi;

b. anggaran; dan

c. pengawasan.

Fungsi legislasi DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat dapat dicermati pada tahun 2006 menghasilkan Peraturan Daerah sebanyak 16; Keputusan DPRD sebanyak 16; Keputusan Pimpinan DPRD sebanyak 20; dan Rapat-rapat DPRD sebanyak 147. Pada tahun 2007 menghasilkan Peraturan

[214] Badan Pusat Statistik (BPS) Bekerja Sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Polewali Mandar, *Polewali Mandar Dalam Angka Tahun 2010*, hlm.10.

Daerah sebanyak 23; Keputusan DPRD sebanyak 9; Keputusan Pimpinan DPRD sebanyak 17; dan Rapat-rapat DPRD sebanyak 181. Pada tahun 2008 menghasilkan Peraturan Daerah sebanyak 10; Keputusan DPRD sebanyak 15; Keputusan Pimpinan DPRD sebanyak 16; dan Rapat-rapat DPRD sebanyak 123. Pada tahun 2009 menghasilkan Peraturan Daerah sebanyak 12; Keputusan DPRD sebanyak 14; Keputusan Pimpinan DPRD sebanyak 10; dan Rapat-rapat DPRD sebanyak 92.[215]

Fungsi anggaran DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat dapat dicermati dari adanya setiap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Raperda APBD) antara Bupati dan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat.[216]

Fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat dapat dicermati dari adanya Rekomendasi terhadap LKPj Akhir Masa Jabatan Periode 2004-2009 dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat.[217]

---

[215] *Ibid.*,hlm.21.
[216] DPRD Kabupaten Polewali Mandar.
[217] Lihat Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar No. 04/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar 2004-2009 dan Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar No. 12/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun Anggaran 2008.

2. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009

Kebijakan Pemerintahan Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 tertuang dalam Rencana Strategis Daerah (Renstra). Renstra tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mamasa No. 3 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Daerah Kabupaten Polewali Mamasa Tahun 2004-2009. Rencana Strategis Daerah ini pada hakekatnya adalah alat kendali dan atau tolok-ukur bagi manajemen pemerintahan di Kabupaten Polewali Mandar.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mamasa No. 3 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa terdapat empat (4) program kebijakan yang perlu dikembangkan oleh Pemerintah Kabupaten Polewali Mamasa dalam jangka waktu lima tahun ke depan (2004-2009), yaitu:

1. Pengembangan Manajemen Pemerintahan;
2. Optimalisasi Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam;
3. Peningkatan Sumber Daya Manusia;
4. Pengembangan Perekonomian Daerah.

Tabel 1

Tujuan dan Sasaran Strategis Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar

Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009

No.	Tujuan Strategis	Sasaran Strategis
(1)	(2)	(3)
1.	Pengembangan Manajemen Pemerintahan.	1. Terciptanya sistem perencanaan pembangunan daerah yang akomodatif dan terpadu. 2. Meningkatnya kualitas pelayanan publik. 3. Terlaksananya penataan produk hukum. 4. Terbangunnya manajemen keuangan daerah yang akuntabel. 5. Terlaksananya pemberdayaan kelembagaan pemerintah daerah. 6. Terbangunnya manajemen kepegawaian daerah.
2.	Optimalisasi Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam.	1. Meningkatnya produksi dan produktifitas sektor pertanian dan kehutanan. 2. Menguatnya kelembagaan kelompok nelayan dan pembudidayaan. 3. Berkurangnya tingkat perusakan sumber daya kelautan dan perikanan. 4. Bertambahnya luas hutan tanaman.

		5. Terjaminnya perlindungan dan keamanan hutan. 6. Berkembangnya kelompok tani RHL swadaya. 7. Meningkatnya keterampilan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam. 8. Meningkatnya pengawasan atas eksploitasi lingkungan hidup.
3.	Peningkatan Sumber Daya Manusia.	1. Meningkatnya kualitas sumber daya aparatur. 2. Meningkatnya kualitas SDM masyarakat. 3. Meningkatnya kualitas layanan pendidikan. 4. Meningkatnya kualitas layanan kesehatan dan Keluarga Berencana. 5. Meningkatnya kesempatan kerja dan kesejahteraan keluarga.
4.	Pengembangan Perekonomian Daerah.	1. Penumbuhan dan penguatan modal kelompok usaha agrobisnis. 2. Meningkatnya mutu atau kualitas produksi pertanian. 3. Menguatnya penumbuhan daya saing

		Koperasi dan Usaha Kecil Menengah. 4. Meningkatnya perlindungan pengawasan dan kesehatan tenaga kerja. 5. Meningkatnya daya saing UKM, industri kecil, perdagangan, dan pertambangan. 6. Meningkatnya usaha penanaman modal. 7. Meningkatnya kualitas dan kuantitas infrastruktur ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. 8. Meningkatnya mobilitas manusia, barang dan jasa dalam mendukung pengembangan wilayah. 9. Meningkatnya jumlah dukungan wisata. 10. Pengembangan infrastruktur ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Sumber : Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009

B. Analisis Terhadap Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009

1. Bentuk-Bentuk Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009

a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD)

Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada Menteri melalui Gubernur sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (3) PP No. 3 Tahun 2007 yang berbunyi bahwa LPPD kabupaten/kota disampaikan oleh bupati/walikota kepada Menteri melalui gubernur.

Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) dengan uraian sebagai berikut:[218]

1. Urusan Desentralisasi meliputi:
   a. Ringkasan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).
   b. Urusan Wajib dibidang pendidikan; kesehatan; lingkungan hidup; pekerjaan umum dan penataan ruang; perencanaan pembangunan; perumahan; kepemudaan dan olah raga; penanaman modal; koperasi; kependudukan dan catatan sipil; ketenagakerjaan; ketahanan pangan; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; keluarga berencana dan keluarga sejahtera; perhubungan; komunikasi dan informatika; pertanahan; kesatuan bangsa dan

[218] Dokumen Resmi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.

politik dalam negeri; otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian; pemberdayaan masyarakat dan desa; sosial, kebudayaan; statistik; kearsipan; serta perpustakaan.

c. Urusan Pilihan dibidang kelautan dan perikanan; pertanian; kehutanan dan perkebunan; pertambangan dan energi; pariwisata; industri; perdagangan; serta transmigrasi.

d. Indikator Kinerja Kunci antara lain: tataran pengambilan kebijakan dan tataran pelaksanaan kebijakan.

2. Tugas Pembantuan dibidang kesejahteraan sosial, tenaga kerja, pemberdayaan masyarakat; transmigrasi; pertanian dan peternakan; industri; kehutanan dan perkebunan; pertambangan dan energi; serta kesehatan.

3. Tugas Umum Pemerintahan meliputi:

a. Kerjasama Daerah dengan Pihak Ketiga.

b. Koordinasi dengan Instansi Vertikal di Daerah.

c. Pembinaan Batas Wilayah.

d. Pencegahan dan Penanggulangan Bencana.

e. Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum.

f. Pembinaan Perangkat Daerah.

g. Pembinaan Kepegawaian Daerah.

h. Pembinaan Kewilayahan.

i. Pengawasan.

b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj)

1. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Tahun Anggaran 2008

Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 menyampaikan LKPj Akhir Tahun Anggaran 2008 dengan uraian sebagai berikut:[219]

- **Pendapatan Tahun Anggaran 2008**

Tabel 2

Target dan Realisasi Pendapatan Tahun Anggaran 2008

No	Uraian	Target	Realisasi	Persentase (%)
1.	Pendapatan Asli Daerah	Rp. 24.013.573.500	Rp. 4.928.800.210	20,53
2.	Dana Perimbangan	Rp. 422.060.012.700	Rp. 100.794.712.865,16	23,88
3.	Lain-lain Pendapatan yang Sah	Rp. 9.925.000.000	Rp. 20.478.630	0,21
	Jumlah	**Rp. 455.998.586.200**	**Rp. 105.743.991.705,16**	**23,19**

Sumber : BPKD Kabupaten Polewali Mandar.

[219] Dokumen Resmi LKPj Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.

- **Belanja Tahun Anggaran 2008**

Tabel 3

Target dan Realisasi Belanja Tahun Anggaran 2008

No	Uraian	Target	Realisasi	Persentase (%)
1.	Belanja Tidak Langsung	Rp. 246.128.377.272	Rp. 57.795.434.015	23,48
2.	Belanja Langsung	Rp. 190.377.606.348	Rp. 22.966.828.592	12,06
3.	Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	Rp. 14.478.400.000	-	-
4.	Belanja Tidak Terduga	Rp. 555.947.942	-	-
	Jumlah	**Rp. 451.540.331.562**	**Rp. 80.762.262.607**	**17,89**

Sumber : BPKD Kabupaten Polewali Mandar.

- **Pembiayaan Tahun Anggaran 2008**

Dalam Tahun Anggaran 2008 realisasi penerimaan dan pembiayaan daerah sementara dalam proses pencapaian, dengan rencana anggaran penerimaan ditetapkan sebesar Rp. 6.841.745.362. Begitu pula dengan rencana pengeluaran daerah juga masih dalam tahap pencapaian, dengan anggaran sebesar Rp. 11.300.000.000.[220]

[220] BPKD Kabupaten Polewali Mandar.

2. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan

Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 menyampaikan LKPj Akhir Masa Jabatan dengan uraian sebagai berikut:[221]

1. Strategi dan Arah Kebijakan Daerah dibidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, sosial dan budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam (SDA) dan lingkungan hidup, serta ketertiban dan ketentraman.
2. Kebijakan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi:
   a. Pengelolaan Pendapatan Daerah terdiri dari:
      - Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan Daerah.
      - Target dan Realisasi Pendapatan Daerah.
   b. Pengelolaan Belanja Daerah terdiri dari:
      - Kebijakan Umum Belanja Daerah.
      - Target dan Realisasi Belanja Daerah.
   c. Pembiayaan Daerah terdiri dari:
      - Kebijakan Umum Anggaran Pembiayaan Daerah
      - Target dan Realisasi Pembiayaan Daerah
3. Akuntabilitas Kinerja meliputi:
   a. Pengembangan Manajemen Pemerintahan.
   b. Optimalisasi Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam.
   c. Peningkatan dan Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia.

[221] Dokumen Resmi LKPj Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.

d. Pengembangan Perekonomian Daerah.

4. Penyelenggaraan Tugas-Tugas Umum Pemerintahan meliputi:
   a. Pembinaan Perangkat Daerah.
   b. Pembinaan Kepegawaian Daerah.
   c. Pengawasan.
5. Penyelenggaraan Urusan/Kewenangan Pemerintah Daerah dan Tugas Pembantuan meliputi:
   a. Penyelenggaraan Urusan Wajib dibidang pendidikan; kesehatan; lingkungan hidup; pekerjaan umum dan penataan ruang; perencanaan pembangunan; perumahan; kepemudaan dan olah raga; penanaman modal; koperasi; kependudukan dan catatan sipil; ketenagakerjaan; ketahanan pangan; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; keluarga berencana dan keluarga sejahtera; perhubungan; komunikasi dan informatika; pertanahan; kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian; pemberdayaan masyarakat dan desa; sosial, kebudayaan; statistik; kearsipan; serta perpustakaan.
   b. Penyelenggaraan Urusan Pilihan/Sektor Unggulan dibidang kelautan dan perikanan; pertanian; kehutanan dan perkebunan; pertambangan dan energi; pariwisata; industri; perdagangan; serta transmigrasi.
   c. Penyelenggaraan Tugas Pembantuan dibidang kesejahteraan sosial, tenaga kerja, pemberdayaan masyarakat; transmigrasi; pertanian dan peternakan;

industri; kehutanan dan perkebunan; pertambangan dan energi; serta kesehatan.

2. Kekuatan Hukum Keputusan DPRD Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009

Adapun tata cara penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) diatur dalam Pasal 23 PP No. 3 Tahun 2007 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) LKPJ disampaikan oleh kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD.

(2) LKPJ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas oleh DPRD secara internal sesuai dengan tata tertib DPRD.

(3) Berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) DPRD menetapkan Keputusan DPRD.

(4) Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima.

(5) Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada kepala daerah dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.

(6) Apabila LKPJ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditanggapi dalam jangka waktu 30 hari setelah LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan.

Selanjutnya, juga dapat mencermati dalam Penjelasan Pasal 23 ayat (5) PP No. 3 Tahun 2007 yang berbunyi bahwa Rekomendasi yang disampaikan DPRD kepada kepala daerah, berupa catatan-catatan strategis yang berisikan saran, masukan dan/atau koreksi terhadap penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan.

Selanjutnya, dalam Pasal 24 PP No. 3 Tahun 2007 yang berbunyi bahwa LKPJ Akhir Masa Jabatan kepala daerah merupakan ringkasan laporan tahun-tahun sebelumnya ditambah dengan LKPJ sisa masa jabatan yang belum dilaporkan.

Sisa waktu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum dilaporkan dalam LKPj oleh kepala daerah yang berakhir masa jabatannya, dilaporkan oleh kepala daerah terpilih atau penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 25 PP No. 3 Tahun 2007 yang berbunyi bahwa Sisa waktu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum dilaporkan dalam LKPj oleh kepala daerah yang berakhir masa jabatannya, dilaporkan oleh kepala daerah terpilih atau penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah berdasarkan laporan dalam memori serah terima jabatan.

Kepala daerah yang berhenti atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, maka LKPj disampaikan oleh pejabat pengganti atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 PP No. 3 Tahun 2007 yang berbunyi bahwa apabila kepala daerah berhenti atau diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, LKPJ disampaikan oleh pejabat pengganti atau pelaksana tugas kepala daerah.

Pada Bab Pendahuluan telah dijelaskan bahwa pada tanggal 19 Mei 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 menyerahkan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dalam Rapat Paripurna DPRD. Selanjutnya, pada tanggal 7 Juli 2008 dalam Rapat Paripurna, DPRD menyampaikan keputusan berupa Rekomendasi Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.[222]

Rekomendasi DPRD tersebut dituangkan dalam Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar No. 04/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar 2004-2009.[223]

Adapun Rekomendasi DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar 2004-2009 sebagai berikut:[224]

1. Rekomendasi ke penegak hukum meliputi:
   a. Pinjaman pribadi Rp. 1,7 Miliar.
   b. Pembangunan kantor gabungan dinas-dinas.

---

[222] Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat tertanggal 7 Juli 2008.

[223] Lihat Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar No.04/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar 2004-2009.

[224] Lihat Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar No.04/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar 2004-2009.

c. Pengaspalan jalan tahun 2006-2007 (kebijakan pemerintah mengurangi ketebalan aspal).

d. Pengadaan kandang sapi.

e. Pembangunan rehabilitasi kantor Bupati senilai Rp. 2,1 Miliar merupakan tindakan mengubah Perda secara sepihak.

2. Rekomendasi untuk diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan diperiksa oleh penegak hukum meliputi:

a. P2KBERT terdiri dari:

- Realisasi hanya senilai Rp. 8,5 Miliar masih ada sisa senilai Rp. 1,5 Miliar.
- Mekanisme pencairan 60% melalui SKPD sisanya ke rekening kelompok.
- Mekanisme pengambilan dari kelompok tidak jelas.

b. Pengadaan ternak sapi senilai Rp. 1,1 Miliar terdiri dari:

- Mekanisme pencairan ada berupa ternak sapi dan ada berupa uang sebesar Rp. 3-4 juta.
- Yang diterima bukan sapi siap kawin.

c. Pembuatan kandang ternak terdiri dari:

- Anggaran sudah dicairkan semua.
- Kandang ternak belum selesai.
- Besarnya dana untuk pembuatan kandang ternak perkelompok tidak sesuai dengan yang diterima kelompok.

d. Pembangunan kantor DPRD terdiri dari:
   - Pembangunan tidak selesai.
   - Kurangnya aset.
e. Pembangunan kolam renang.
f. Pembangunan jalan Kelurahan Darma panjang 200 meter, lebar 4 meter, tetapi realisasinya lebar hanya 2,5-3 meter.
g. Semua proses tender tahun 2004-2008 ditengarai melanggar aturan terdiri dari:
   - Indikasinya adalah tidak ada sisa tender proyek.
   - Dokumen lelang tidak sesuai dengan APBD.
h. Pemotongan anggaran 10% pada setiap SKPD.
i. APBD Tahun Anggaran 2007 direkomendasikan supaya diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Kemudian, pada tanggal 27 Juli 2009 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 menyerahkan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Tahun Anggaran 2008 dalam Rapat Paripurna DPRD. Selanjutnya, pada tanggal 5 Agustus 2009 dalam Rapat Paripurna, DPRD menyampaikan keputusan berupa Rekomendasi Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.[225]

[225] Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat tertanggal 5 Agustus 2009.

Rekomendasi DPRD tersebut dituangkan dalam Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar No. 12/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun Anggaran 2008.[226]

Adapun Rekomendasi DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Periode 2004-2009 sebagai berikut:[227]

1. Pentingnya sistem dan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan dengan baik, transparan, akuntabel, dan benar sesuai dengan sistem akuntansi serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Meminta kepada Bupati untuk mempersiapkan upaya peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki basic akuntansi sehingga sistem pengelolaan keuangan daerah nantinya dapat lebih profesional menuju tata kelola keuangan yang lebih baik.
3. Meminta kepada Bupati untuk menindak tegas (tidak sebatas sanksi administrasi) kepada oknum Bendaharawan/Pengelola Keuangan yang terbukti menurut temuan Badan Pemeriksa Keuangan yang tidak segera menyetor ke kas daerah menggunakan rekening titipan termasuk rekening pribadi.

---

[226] Lihat Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar No.12/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Akhir Tahun Anggaran 2008.

[227] Lihat Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar No.12/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Akhir Tahun Anggaran 2008.

4. Penerimaan dan pemanfaatan seluruh dana pembantuan dan dana dekonstruksi yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar untuk pengawasan.
5. Meminta pengelola RSUD (Direktur) lebih cermat dalam mengestimasi kebutuhan obat dari semester ke semester, sehingga pasien lebih nyaman dalam memenuhi kebutuhan obat, serta pelayanan rumah sakit untuk lebih ditingkatkan.
6. Terkait dengan temuan Badan Pemeriksa Keuangan atas sejumlah kontraktor yang dinilai bermasalah dari tahun ke tahun, maka DPRD menyampaikan penyesalan dan kekecewaan yang mendalam kepada Tim Tindak Lanjut yang tidak pernah menunjukkan konsistensinya dalam menerapkan sistem *black list*.
7. Segera menertibkan aset/barang milik daerah yang bergerak dan tidak bergerak yang penggunaannya tidak sesuai dengan peruntukannya (rumah, tanah, kendaraan bermotor, dan lain-lain).
8. Penerimaan dan pemanfaatan dan pembantuan dan dana dekonstruksi yang diterima oleh Pemerintah Daerah diinformasikan kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk diadakan pengawasan.
9. Meminta kepada Bupati untuk memaksimalkan peran BAPERJAKAT dalam penempatan pejabat pada setiap SKPD.
10. Meminta kepada Bupati untuk lebih meningkatkan *monitoring* dan evaluasi terhadap pelaksanaan dana bergulir termasuk P2KBERT, sehingga penggunaan dana pemanfaatannya tepat sasaran.

11. Tunjangan Komunikasi Intensif (TKI) dan Biaya Operasional (BOP) yang belum dikembalikan oleh Anggota DPRD agar segera bisa mengembalikan ke kas daerah dengan tidak mengabaikan upaya hukum yang dilakukan di Mahkamah Agung (uji materiil).

Pertanyaannya bagaimana kekuatan hukum keputusan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009?

Menurut A. W. Wijaya, bahwa suatu laporan yang dibuat dan dipertanggungjawabkan dalam suatu forum tertentu dan dalam jangka waktu tertentu, dengan demikian laporan pertanggungjawaban adalah suatu pertanggungjawaban pelaksanaan tugas yang dilakukan selama jangka waktu ditentukan apapun bentuk laporan, mekanisme, dan waktu laporan diatur berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan.[228]

Untuk lebih jelasnya, laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj). Jika dilihat dari pengertian laporan tersebut adalah segala sesuatu yang dilaporkan, berita yang dipertanggungjawabkan perbuatannya, bertanggung jawab sesuai dengan yang

[228] A.W.Wijaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Asli Buat Dan Utuh*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hlm.155.

dipertanggungjawabkan.[229] Sedangkan keterangan yaitu menjelaskan sesuatu pertanggungjawaban kepada DPRD.[230]

Jadi, substansi yang disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah yaitu Laporan Keterangan Pertanggungjawaban dalam hal ini adanya penggunaan kata keterangan jelas sekali menunjukkan disini hanya memberikan keterangan atau penjelasan saja. Karena sifatnya hanya memberikan penjelasan maka tidak bisa ditolak ataupun diterima. Hal ini secara jelas menunjukkan perbedaan mengenai pertanggungjawaban pada undang-undang Pemerintahan Daerah sebelumnya. Demikian pula karena sifatnya memberikan penjelasan atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah serta pelaksanaan APBD, dalam penyampaiannya dilakukan secara menyeluruh terhadap hak dan kewajiban yang dimiliki oleh Kepala Daerah dalam Laporan Keterangan Pertanggungjawaban yang diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 dalam hal ini tidak bisa ditolak atau diterima oleh DPRD karena sifatnya hanya keterangan. Begitu pula tidak dapat dijadikan tolok-ukur untuk pemberhentian Kepala Daerah atas Laporan Keterangan Pertanggungjawaban tersebut.[231]

---

[229] Yus Badudu dkk, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm.757.

[230] S.Wajasito, *Kamus Bahasa Indonesia Dengan Ejaan Yang Disempurnakan*, Pustaka Sinar Harapan, Malang, 1999, hlm.412.

[231] Andrizal, "Pertanggungjawaban Kepala Daerah Terhadap DPRD Ditinjau Dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", artikel dalam *Majalah Hukum Forum Akademika* Volume 17 Nomor 1 April 2008, hlm.135.

Menurut Moh. Mahfud MD, bahwa berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 khususnya dalam hal LKPj Kepala Daerah merupakan hasil koreksi di mana pada waktu pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999, Kepala Daerah memiliki kewajiban menyerahkan pertanggungjawaban setiap tahun kepada DPRD sehingga DPRD memiliki tugas dan wewenang memberhentikan Kepala Daerah apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD karena sebagai konsekuensi DPRD berwenang untuk memilih Calon Kepala Daerah.[232]

Pengertian Pejabat Tata Usaha Negara dapat dicermati dalam Pasal 1 Angka (8) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara pengertian Keputusan Tata Usaha Negara dapat dicermati dalam Pasal 1 Angka (9) UU No. 51 Tahun 2009 yang berbunyi bahwa adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

[232] Hasil wawancara Moh.Mahfud MD, pada perkuliahan, "Hukum Otonomi Daerah", Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada hari Sabtu, 23 April 2011 Pukul 13.00

Menurut P. de Haan,[233] SF. Marbun,[234], Indroharto,[235], dan Ridwan HR [236] bahwa keputusan adalah pernyataan kehendak sepihak *(enjizdige schriftelijke wilsverklaring)* organ pemerintahan *(bestuursorgaan)* berdasarkan kewenangan hukum publik *(publiekbevoegdheid)* yang ditujukan untuk peristiwa konkret individual dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum.

Menurut Mila Karmila Adi, bahwa dalam konsep Hukum Administrasi Negara keputusan Pejabat Tata Usaha Negara bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jouncto* UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jouncto* UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sementara DPRD bukan merupakan Pejabat Tata Usaha Negara, meskipun dalam UU No. 32 Tahun 2004 bahwa DPRD adalah bagian dari Pemerintahan Daerah sehingga keputusan yang dikeluarkannya terkait Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Kepala Daerah berupa Rekomendasi bukan merupakan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (KTUN) dan tidak menimbulkan akibat hukum.[237]

---

[233] P.de Haan,et.al., *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel 2, Kluwer-Deventer, 1986, hlm.17-29.
[234] SF.Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm.127-152.
[235] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm.161-176.
[236] Ridwan,*Hukum...,op.cit.*,hlm.146-163.
[237] Hasil wawancara dengan Mila Karmila Adi (Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta) pada hari Selasa, 29 Maret 2011 Pukul 10.45

Penulis berpendapat, bahwa setelah mencermati secara teori dan yuridis tersebut, maka kekuatan hukum Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat lemah. Keputusan DPRD hanya berupa rekomendasi yang bersifat evaluatif untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah di masa yang akan datang. Selain itu, Keputusan DPRD tidak menimbulkan akibat hukum artinya Kepala Daerah tidak memiliki kewajiban untuk melaksanakan keputusan DPRD yang berupa rekomendasi tersebut. Walaupun demikian, yang perlu diperhatikan adalah meskipun hanya bersifat laporan, tetapi DPRD tetap berwenang meminta LKPj tersebut dalam rangka penyelenggaraan fungsi pengawasan *(control)* yang dimiliki oleh DPRD secara kelembagaan.[238]

3. Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 dalam Perspektif Demokrasi

Berdasarkan Penjelasan Umum PP No. 3 Tahun 2007 yang disebutkan bahwa pemilihan langsung kepala daerah telah menyebabkan adanya kesetaraan dan kemitraan hubungan antara kepala daerah yang menjalankan fungsi eksekutif dengan DPRD yang menjalankan fungsi legislatif dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Kondisi tersebut menjadi landasan terbentuknya hubungan *checks and balances* yang lebih seimbang antara kepala daerah dengan DPRD. Dalam kaitan hubungan tersebut maka kepala daerah berkewajiban menyampaikan LKPJ kepada DPRD. Sebagai kepala daerah hasil pilihan rakyat, maka kepala daerah tersebut berkewajiban pula untuk menginformasikan laporan

[238] Penulis menganalisis Rekomendasi DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat terkait LKPj Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 dengan menggunakan pendekatan baik secara teori, maupun yuridis.

penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah dilaksanakan kepada masyarakat sebagai perwujudan adanya transparansi dan akuntabilitas kepala daerah terhadap masyarakat.

Jika mencermati Penjelasan Umum PP No. 3 Tahun 2007 tersebut, maka penulis berpendapat, bahwa Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 dimaksudkan agar terbentuk hubungan *checks and balances* antara kepala daerah dengan DPRD. Dalam kaitan hubungan tersebut maka kepala daerah berkewajiban menyampaikan LKPj kepada DPRD. Selain itu, untuk mewujudkan prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah khususnya di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat. Perwujudan prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi dilaksanakan dengan cara menginformasikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) melalui media massa seperti: media cetak dan elektronik sehingga dengan demikian, masyarakat Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat senantiasa ikut berpartisipasi dalam mengevaluasi, menilai, serta memberikan kritik dan saran terhadap kinerja Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.[239]

[239] Penulis menganalisis Penjelasan Umum PP No. 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.

BAB V

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dipaparkan, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Bentuk-bentuk Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009 terdiri dari:
   a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD).
   b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) yang meliputi:
      - Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan.
      - Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Tahun Anggaran 2008.
2. Kekuatan hukum keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat lemah. Keputusan DPRD hanya berupa rekomendasi yang bersifat evaluatif untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah di masa yang akan datang. Selain itu, keputusan DPRD tidak menimbulkan akibat hukum artinya Kepala Daerah tidak memiliki kewajiban untuk melaksanakan keputusan DPRD yang berupa rekomendasi tersebut. Walaupun demikian, yang perlu diperhatikan adalah meskipun hanya bersifat laporan, tetapi DPRD tetap berwenang meminta LKPj tersebut dalam rangka penyelenggaraan fungsi pengawasan *(control)* yang dimiliki oleh DPRD secara kelembagaan.

B. Saran-Saran

Adapun saran-saran yang dapat disampaikan antara lain:

1. Walaupun hanya bersifat laporan dan posisi DPRD juga sebagai bagian dari penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka DPRD berwenang meminta LKPj Kepala Daerah dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan *(control)* terhadap Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
2. Dengan adanya Keputusan DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Akhir Masa Jabatan dan Akhir Tahun Anggaran 2008 Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009, maka masih perlu penyempurnaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat di masa yang akan datang.
3. Perlunya peningkatan partisipasi masyarakat Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat dalam mengetahui informasi, baik melalui media cetak, maupun media elektronik berkaitan dengan bentuk-bentuk pertanggungjawaban setiap Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat yang telah berakhir masa jabatannya. Dengan demikian, maka masyarakat dapat mengevaluasi, menilai, serta memberikan kritik dan saran terhadap kinerja Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

Aco Musaddad HM, *Ali Baal Masdar;The Leader of Change;Berpikir Besar Untuk Tanah Mandar*, Cetakan Kedua, Todilaling Center, Yogyakarta, 2008.

A.D.Belinfante,et.al., *Beginselen van Nederlanse Staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 1983.

Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia;Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

A.Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I-PELITA IV*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1990.

Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.

Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah,Ringkasan Eksekutif*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002.

Aidul Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Cetakan Pertama, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000.

Alan Lawton dan Aidan Rose, *Organization&Management in the Public Sector*, Pitman Publishing, London, 1991.

Amrah Muslimin, *Ikthisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1978*, Djambatan, Jakarta, 1960.

_____, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978.

A.Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006.

Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Yogyakarta, 1999.

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali, Jakarta.

Arifin P.Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Gramedia, Jakarta, 1986.

Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.

_____, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.

A.W.Wijaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Asli Buat Dan Utuh*, Rajawali Press, Jakarta, 2003.

Badan Pusat Statistik (BPS) Bekerja Sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Polewali Mandar, *Polewali Mandar Dalam Angka Tahun 2010.*

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.

Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah daerah dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.

Benyamin Molan, *Etika Politik Pejabat Negara*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2002.

Bernard Rosen, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 3 rd edition, Praeger Publishers Westport, USA, 1998.

B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara,Kewarganegaraan&Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003.

Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di* Indonesia, Cetakan Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.

Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1990.

Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Bappenas dan Depdagri, 2002.

Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.

Constanijn A.J.M.Kortmann&Paul P.T.Bovend Eert, *Dutch Constitutional Law*, The Haque, Kluwer Law Int, 2000.

Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1994.

_____, *Ketatanegaraan Indonesia;Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Dennis F.Thompson diterjemahkan oleh Benyamin Mola, *Political Ethics and Public Officer*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000.

Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah;Kebijakan,Evaluasi dan Saran*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2005.

E.Koswara, *Otonomi Daerah:Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan PARIBA, Jakarta, 2001.

Ermaya Suradinata, *Kebijaksanaan Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Ramadan, Bandung, 1993.

E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT.Ikhtiar Baru, Jakarta, 1990.

Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi,Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997.

Frederik Robert Bothlingk, *het Leerstuk der Vertegenwoordiging en zijn Toepassingop Ambtsdragers in Nederland en in Indonesie*, Juridische Boekhandel en Uitgeverij A.Jongbloed&Zoon 's-Gravenhage, 1954.

Hafifah Sj.Sumarto, *Inovasi,Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003.

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by:Anders Wedberg, Russell&Russell, New York, 1961.

Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara;Arsitektur Konstitusi Demokratik;Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Fokusmedia, 2007.

Henry B.Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960.

Hessel Nogi S Tangkilisin, *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta, 2005.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Cetakan Keenam, Aksara Baru, Jakarta, 1987.

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, The Habibie Center, Jakarta, 2001.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992.

John M.Cohen dan Stephen B.Peterson, *Administrative Decentralization*, Kumarian Press, USA, 1999.

Joko Widodo, *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001.

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.

Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987.

Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, Willink&Zoon, 1955.

Kranenburg dan Vegting, *Inleiding in het Nederlands Administratiefrecht*, (terjemahan) Yayasan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta.

Lan Marsh,Jean Blondel and Takashi Inoguchi (eds.), *Democracy,Governance,and Economic Performance East and Southeast Asia,Tokyo,New York,Paris*, United Nation University Press, 1999.

Lembaga Administrasi Negara Dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan,Akuntabilitas dan Good Governance, Jakarta, 2000.

Mahadi, *Sumber-Sumber Hukum*, Soeroengan, Jakarta, 1986.

Mardiasmo, *Otonomi&Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, 2002.

Meuthia Ganie Rahman, *Good Governance, Prinsip, Komponen,dan Penerapanya dalam Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik)*, Penerbit Komnas HAM, Jakarta, 2000.

M.C.Keachine,Jean, *Webster New Universal Unabriged Dictionary*, Edisi Pertama, Simon Schuster, 1983.

M.Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Sekretariat Jenderal&Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

M.Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1954.

Mohammad Hatta, Kumpulan Karangan Jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.

Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988.

Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 1998.

_____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

_____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

_____, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi dalam Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

M.Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.

Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, Cetakan Keempat, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Mustaqiem dkk, *Pedoman Penyusunan Tugas Akhir (Skripsi,Legal Memorandum&Studi Kasus Hukum)*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008.

Mustamin DG.Matutu dkk, *Mandat,Delegasi,Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999.

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah;Filosofi,Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.

_____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua, Nusa Media, Bandung, 2010.

Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan INSIST Press, Yogyakarta, 2000.

Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970.

Paul Scholten, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgelijk Recht*, Algemeen deel, Tjeenk Willink, Zwolle, 1954.

P.de Haan,et.al., *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel 2, Kluwer-Deventer, 1986.

R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, 1979.

R.G.Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003.

_____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

R.M.A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

Robert C.Salomon dan Ando Karo-Karo, *Etika Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, 1987.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.

R.Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, (tanpa tahun).

Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008.

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.

Sayuti Unan, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia (Kajian Tentang Distribusi Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Pasca Kembali Berlakunya UUD 1945)*, UII Press, Yogyakarta, 2004.

Scheltema (ed.), *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ketiga, Fokusmedia, Bandung, 2003.

Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003.

SF.Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.

S.J.Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, Tweede Druk,J.B.Wolter Uitgevers-maatshappij N.V., Groningen, 1951.

S.N.Jha dan P.C.Mathur, *Decentralization and Local Politics*, 1st Published, Sage Publications India Ltd., New Delhi, 1999.

Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993.

_____, *Hukum Tata Negara;Proyek Percontohan Otonomi Daerah,Peletakan Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Rekomendasi Kebijakan serta Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, BPFE UGM, Yogyakarta, 2003.

Soetjipto Wirosardjono, *Dialog dengan Kekuasaan,Esai-Esai Tentang Agama,Negara dan Rakyat*, Mizan, Bandung, 1995.

Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah;Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, Cetakan Pertama, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008.

Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal;Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cetakan Pertama, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.

Syakrani dan Syahriani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah,dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001.

Syaukani HR dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Pertama, Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan kerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

_____, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah,Gerbang Dayaku*, Kalimantan Timur, 2000.

Taliziduhu Ndraha, *Ilmu Peemrintahan*, Jilid I-V, BKU IP, IIP, Jakarta, 2000.

_____, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*, Gunung Agung, Jakarta, 1967.

Tim Simpul Demokrasi, *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik*, PLaCID's Averroes dan Averroes Press, Malang, 2006.

United State Information Agency, *What is Democracy*, 1999.

Van der Pot en Donner, *Hanboek het Nederlandse Staatrecht*, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

Van Kepmen, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT.Pradya Paramita, Jakarta, 1976.

Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT.RajaGrafndo Persada, Jakarta, 1999.

Y.W.Sunindhia, *Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

Dokumen-dokumen Resmi

Dokumen Resmi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.

Dokumen Resmi LKPj Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009.

Jurnal, Makalah, Hasil Wawancara, dan sebagainya

Nisjar S.Karhi, "Beberapa Catatan Tentang Good Governance", *Jurnal Administrasi Dan Pembangunan* Vol.1 No.2 Tahun 1997.

Philipus M. Hadjon, "Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", dalam *Meritokrasi* Vol.1 No.1 Tahun 2002.

Tommy A.Legowo, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung,Good Governance dan Masa Depan Otonomi Daerah", artikel dalam *Jurnal Desentralisasi* Vol.6 No.4 Tahun 2005.

A.Komari, "Implikasi Penolakan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara", artikel dalam *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.9 No.1 Januari 2009.

Soewargono, "The Local Goverment System in Indonesia", Makalah untuk Seminar On Financing Local Development di Malaysia Kuala Lumpur Tahun 1976.

Bagir Manan, "Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II", Makalah dalam Lokakarya Pancasila Universitas Padjajaran Bandung 1994.

Frans H.Winarta, "Governance and Corruption", Makalah Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and Challenges diselenggarakan oleh CSIS 7 Nopember Jakarta Tahun 1999.

Miftah Toha, "Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah", Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7 Jakarta Tahun 1999.

Moh.Mahfud MD, "Runtuhnya Demokrasi Inkonstitusional di Indonesia Menyorot Konstitusionalisme dalam Wacana Orde Baru", Makalah untuk Seminar di Institut for Research and Development (IRE) di UC-UGM Yogyakarta Tanggal 1 Maret 1999.

Moh. Mahfud MD dalam Makalah berjudul "Kapabilitas DPR dalam Pemantapan Good Governance", disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (Civil Society),Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI Jakarta 12-15 Oktober 1999.

M.Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999.

Soewoto Mulyosudarmo, "Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat", Makalah disampaikan dalam Forum Workshop tentang Revitalisasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Madiun 18-19 April 2000.

Benyamin Hoessein, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", Makalah pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah Juni 2001.

Centre of Public Policy Study, "LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran Untuk Demokrasi dan Good Governance" dalam *reader Workshop and Seminar on Good Governance* diselenggarakan kerja sama Utrecht Univercity dan Airlangga University Surabaya 4-6 October 2001.

Zudan Arif Fakrulloh, "Konstruksi dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", Makalah dalam Seminar Nasiona UUD 1945 Sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan Sebagai dasar Menuju Milenium II Semarang 5 Juli 2007.

Miriam Budiardjo, "Masalah Accountability dalam Ilmu Politik", Pidato Pengukuhan Penganugerahan Gelar Doctor Kehormatan dalam Ilmu Politik Universitas Indonesia 13 Desember 1997.

Andrizal, "Pertanggungjawaban Kepala Daerah Terhadap DPRD Ditinjau Dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", artikel dalam *Majalah Hukum Forum Akademika* Volume 17 Nomor 1 April 2008.

Sri Soemantri M, "Undang-Undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat", Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar di Universitas Padjajaran Bandung Tanggal 21 Februari 1987.

Eka Santosa, "Pemberdayaan DPRD dalam Mewujudkan Otonomi Daerah", Pokok-Pokok Pikiran:Disampaikan pada Wisuda Sarjana ke-12 dan Ahli Madya ke-4 STIA YPPT Priatm Tasikmalaya dengan topik: "Terbentuknya Pemerintahan Kota Tasikmalaya:Upaya menciptakan Paradigma Baru Berpemerintahan".

Hasil wawancara dengan Mila Karmila Adi (Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta) pada hari Selasa, 29 Maret 2011 Pukul 10.45

Hasil wawancara Moh.Mahfud MD, pada perkuliahan, "Hukum Otonomi Daerah", Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada hari Sabtu, 23 April 2011 Pukul 13.00

Tesis dan Disertasi

Amin Rahmanurrasjid, *Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik di Daerah (Studi di Kabupaten Kebumen)*, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Disertasi, pada Universitas Airlangga, Surabaya, 1990.

SF.Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 2001.

Galang Asmara, *Kedudukan dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau dari Sistem Pemerintahan dan Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2003.

Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi:Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur*, Disertasi, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009.

Suharto, *Hukum dan Lumpur Lapindo:Tanggung Jawab Pemerintah dan PT.Lapindo Brantas Inc dalam Sengketa Lingkungan di Sidoarjo Perspektif Budaya Hukum*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.

Kamus

Cooper WW,Yuji Lijri,Kohler, *Dictionary for Accountant*, Edisi Keenam, New Delhi:Prentice Hall of India, 1984.

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, ST.Paul Minn.West Publishing Co., USA, 1979.

M.C.Keachine,Jean, *Webster New Universal Unabriged Dictionary*, Edisi Pertama, Simon Schuster, 1983.

W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976.

Yus Badudu dkk, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan-keputusan

Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II di Sulawesi.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Mamasa dan Kota Palopo di Provinsi Sulawesi Selatan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2005 tentang Perubahan Nama Kabupaten Polewali Mamasa Menjadi Kabupaten Polewali Mandar.

Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mamasa Nomor 3 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Daerah Kabupaten Polewali Mamasa Tahun 2004-2009.

Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Nomor 04/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Kabupaten Polewali Mandar 2004-2009.

Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Nomor 12/KPTS/DPRD tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun Anggaran 2008.

Website

Bambang Purwoko, *Otonomi Daerah dan Implementasi Good Governance*, artikel dalam, www.bpurwoko.staf.ugm.ac.id,diakses bulan Desember 2009.

http://caturw.blog.uns.ac.id/2010/02/09/hubungan-pemerintah-daerah-dan-dprd/,diakses Tanggal 14/06/2010 Pukul 09.46

Toto Sugiarto,http://basisme1484.wordpress.com/2009/12/10/supremasi-hukum-demokrasi-dan-ham-terhadap-pelaksanaan-otonomi-daerah/,diakses Tanggal 11/10/2010 Pukul 10.49

M.Satria,*Implementasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta Prinsip-Prinsip Good Governance oleh Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Hak Otonomi*,artikel dalam http://jurnal.unhalu.ac.id/download/satria/IMPLEMENTASI%20UNDANG-UNDANG%20PEMERINTAHAN%20DAERAH%20SERTA%20PRINSIP-PRINSIP.pdf,diakses Tanggal 25/10/2010 Pukul 17.16

LAMPIRAN-LAMPIRAN

PEMERINTAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR
SEKRETARIAT DPRD
Jl . H . Andi Depu No. 106 Polewali Telp. (0428) 21095 - 21553 Kode Pos 91313

Polewali, 25 April 2011

Kepada

Nomor : 175 / 40 / Set – DPRD
Sifat : Biasa
Lamp. : -
Perihal : ***Jawaban Surat Penelitian***

Yth. Ketua Program Pascasarjana
Fakultas Hukum UII
di –
Yogyakarta

Sehubungan dengan surat Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Nomor : 046/Ket/90/Admisi/PPs-FH/MH/III/2011 tanggal 12 Maret 2011 hal Ijin Penelitian, dengan ini disampaikan bahwa :

Nama Mhs : **Putera Astomo, S.H**
NPM : 10912553
BKU : HTN/HAN

Mahasiswa aktif pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang sedang menyusun tesis dengan judul **"Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Analisis Terhadap Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004 - 2009"**). Sehubungan dengan itu, Mahasiswa tersebut telah melakukan penelitian/riset di Kantor Sekretariat DPRD Kabupaten Polewali Mandar sejak tanggal 15 Maret s/d 20 April 2011 untuk memperoleh data yang diperlukan.

Demikian disampaikan untuk menjadi bahan seperlunya.

PEMERINTAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR
KANTOR KESATUAN BANGSA DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT
Alamat : Jalan Manunggal Nomor 11 Pekkabata Telp./Fax (0428) 21031, *e-mail* : keslinpolman@yahoo.co.id
POLEWALI 91315

Polewali, 14 Maret 2011

Nomor : 070 / 115/ KBPM
Sifat : Biasa
Lampiran: -
Perihal : **Izin Penelitian**

Kepada
Yth. Kepala Bagian Pemerintahan Setda
Kab. Polewali Mandar
di-
POLEWALI

REKOMENDASI

Berdasarkan Surat Ketua Universitas Islam Indonesia Program Pascasarjana Fakultas Hukum Nomor : 046/Ket/90/Admisi/PPs-FH/MH/III/2011 Tanggal, 14 Maret 2011 tentang Permohonan Izin Penelitian, dengan ini disampaikan kepada Saudara bahwa yang tersebut di bawah ini :

N a m a	: **PUTERA ASTOMO,S.H**
Tempat/Tanggal Lahir	: Polewali, 10 Oktober 1987
Jenis Kelamin	: Laki-Laki
Instansi/Pekerjaan	: Mahasiswa Pascasarjana Universitas Islam Indonesia.
A l a m a t	: Kelurahan LantoraKec. Polewali.

bermaksud akan mengadakan ***Penelitian*** di Daerah / Instansi Saudara dalam rangka Penyelesaian studi/ penyusunan *Tesisi* dengan Judul :

"PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (ANALISIS TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN BUPATI KABUPATEN POLEWALI MANDAR PROVINSI SULAWESI BARAT 2004-2009)"

S e l a m a : 15 Maret s/d 14 April 2011

Pengikut / Anggota : -

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka pada prinsipnya kami dapat menyetujui kegiatan dimaksud dengan ketentuan, bahwa :

1. Sebelum dan sesudah melaksanakan kegiatan, harus melaporkan diri kepada Pemerintah setempat.
2. Penelitian tidak menyimpang dari Izin yang diberikan.
3. Mentaati semua Peraturan Perundang–undangan yang berlaku dan mengindahkan Adat Istiadat setempat.
4. Menyerahkan 1 (satu) berkas copy hasil *"Tesis"* kepada Bupati Polewali Mandar Up. Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.
5. Surat Izin akan dicabut kembali dan dinyatakan tidak berlaku apabila ternyata pemegang Surat Izin tidak mentaati ketentuan–ketentuan tersebut di atas.

Demikian disampaikan kapada Saudara untuk dimaklumi dan seperlunya.

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN POLEWALI MANDAR

KEPUTUSAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN POLEWALI MANDAR

NOMOR : 12 / KPTS / DPRD

T E N T A N G

REKOMENDASI LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN (LKPJ) BUPATI POLEWALI MANDAR TAHUN ANGGARAN 2008

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR

Menimbang : a. bahwa berdasarkan Pasal 23 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Keputusan DPRD disampaikan kepada Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna yang bersifat Istimewa sebagai Rekomendasi kepada Kepala Daerah untuk perbaikan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kedepan ;

b. bahwa hasil pembahasan dalam Rapat Tim DPRD Kabupaten Polewali Mandar tanggal 5 Agustus 2009 ;

c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf ***a*** dan huruf ***b,*** perlu ditetapkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar.

Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah – Daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara RI Tahun 1959 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 1822).

2. Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286);

3. Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4389).

4. Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4422) ;

5. Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437), sebagaimana telah di ubah kedua atas Undang – undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) ;

6. Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4438) ;

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN POLEWALI MANDAR

KEPUTUSAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN POLEWALI MANDAR

NOMOR : 12 / KPTS / DPRD

T E N T A N G

REKOMENDASI LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN (LKPJ) BUPATI POLEWALI MANDAR TAHUN ANGGARAN 2008

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR

Menimbang : a. bahwa berdasarkan Pasal 23 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Keputusan DPRD disampaikan kepada Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna yang bersifat Istimewa sebagai Rekomendasi kepada Kepala Daerah untuk perbaikan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kedepan ;

b. bahwa hasil pembahasan dalam Rapat Tim DPRD Kabupaten Polewali Mandar tanggal 5 Agustus 2009 ;

c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf ***a*** dan huruf ***b,*** perlu ditetapkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar.

Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah – Daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara RI Tahun 1959 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 1822).

2. Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286);

3. Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4389).

4. Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4422) ;

5. Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437), sebagaimana telah di ubah kedua atas Undang – undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) ;

6. Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4438) ;

7. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasii Keuangan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4576) ;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2005 tentang Perubahan Nama Kabupaten Polewali Mamasa menjadi Kabupaten Polewali Mandar (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 160) ;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD (Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 90, tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4659) ;
10. 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
11. Keputusan Mendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan, Pengurusan Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Cara Penyusunan APBD.

Memperhatikan :

1. Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Nomor : 7 / KPTS / DPRD, tentang Perubahan atas Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mamasa Nomor 45 / KPTS / DPRD tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Polewali Mandar ;
2. Surat Bupati Polewali Mandar Nomor : 100 / 143 / Pem tanggal 3 Juni 2009 tentang Penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Bupati Polewali Mandar Tahun Anggaran 2008
3. Hasil musyawarah dalam Rapat Panitia Musyawarah DPRD Kabupaten Polewali Mandar tanggal 8 Juni 2009 ;
4. Keputusan Pimpinan DPRD Nomor 10 / KPTS – PIMP. / DPRD, tentang Penetapan Pimpinan dan Anggota Tim LKPJ Bupati Polewali Mandar Tahun Anggaran 2008 dan temuan BPK
5. Hasil Rapat Tim DPRD Kabupaten Polewali Mandar tanggal 5 Agustus 2009

MEMUTUSKAN

Menetapkan : REKOMENDASI LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN (LKPJ) BUPATI POLEWALI MANDAR TAHUN ANGGARAN 2008.

KESATU : Rekomendasi Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir (LKPJ) Bupati Polewali Mandar Tahun Anggaran 2008, sebagaimana Lampiran Keputusan ini ;

KEDUA : Rekomendasi sebagaimana diktum Kesatu menjadi bagian yang tak terpisahkan dengan Keputusan ini

KETIGA : Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Nomor 10 / KPTS – PIMP. / DPRD tentang Penetapan Pimpinan dan Anggota Tim LKPJ Bupati Polewali Mandar Tahun Anggaran 2008 dan Temuan BPK dinyatakan tidak berlaku

KEEMPAT : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dan disampaikan kepada Bupati Polewali Mandar untuk diketahui dan dipergunakan seperlunya, dengan ketentuan apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan di dalamnya akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di Polewali
pada tanggal 5 Agustus 2009

WAKIL KETUA,

Drs. H. BUSTAMIN BADDOLO

Tembusan disampiakan kepada :

1. Menteri Dalam Negeri RI di Jakarta ;
2. Gubernur Sulawesi Barat di Mamuju ;
3. Para Anggota Muspida Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
4. Para Ketua Fraksi DPRD Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
5. Para Ketua Komisi DPRD Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
6. Para Anggota DPRD Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
7. Para Kepala SKPD Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
8. Para Camat, Kepala Desa / Lurah Kab. Polewali Mandar di Tempat.

LAMPIRAN : KEPUTUSAN DPRD KABUPATEN POLEWALI MANDAR
NOMOR : 12 / KPTS – PIMP./ DPRD
TANGGAL : 5 AGUSTUS 2009
TENTANG : REKOMENDASI LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN (LKPJ) BUPATI POLEWALI MANDAR TAHUN ANGGARAN 2008

1. Pentingnya system dan Pengelolaan Keuangan Daerah yang dilakukan dengan baik, transparan, akuntable dan benar sesuai dengan system Akutansi serta Peraturan Perundang – undangan yang berlaku
2. Meminta kepada Saudara Bupati untuk mempersiapkan upaya peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki basic Akutansi, sehingga system Pengelolaan Keuangan nantinya dapat lebih professional, menuju Tata Kelolah Keungan yang lebih baik
3. Meminta kepada Saudara Bupati untuk menindak tegas (tidak sebatas sanksi Administrasi) kepada oknum Bendaharawan / Pengelolah Keuangan yang terbukti menurut temuan BPK yang tidak segera menyetor ke Kas Daerah menggunakan rekening titipan termasuk rekening pribadi
4. Penerimaan dan Pemanfaatan seluruh Dana pembantuan dan Dana Dekon yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar untuk pengawasan
5. Meminta Pengelolah RSUD (Direktur) lebih cermat dalam mengistimasi kebutuhan obat dari semester ke semester, sehingga pasyen lebih nyaman dalam memenuhi kebutuhan obat, serta pelayanan rumah sakit untuk lebih ditingkatkan
6. Terkait dengan temuan BPK atas sejumlah Kontraktor yang dinilai bermasalah dari tahun ketahun, maka DPRD menyampaikan penyesalan dan kekecewaan yang mendalam kepada Tim Tindak Lanjut yang tidak pernah menunjukkan konsistensinya dalam menerapkan system black list
7. Segera menertibkan asset / barang milik daerah baik yang bergerak dan tidak bergerak yang penggunaannya tidak sesuai dengan peruntukannya (Rumah, Tanah, Kendaraan Bermotor dll)
8. Penerimaan dan pemanfaatan dana pembantuan dan dan dekon yang diterima oleh Pemerintah Daerah diinformasikan kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk diadakan pengawasan
9. Meminta kepada Saudara Bupati untuk memaksimalkan peran Baperjakat dalam penempatan Pejabat pada setiap SKPD
10. Meminta kepada Saudara Bupati untuk lebih meningkatkan monitoring dan Evaluasi terhadap pelaksanaan Dana bergulir termasuk P2KBERT, sehingga penggunaan Dana pemanfaatannya tepat sasaran
11. Tunjangan Komunikasi Intensip (TKI) dan Biaya Operasional Pimpinan (BOP) yang belum dikembalikan oleh Anggota DPRD agar segera bisa mengembalikan ke Kas Daerah dengan tidak mengabaikan upaya Hukum yang sedang dilakukan di Mahkamah Agung (Uji Materil)

DPRD KABUPATEN POLEWALI MANDAR

WAKIL KETUA,

Drs. H. BUSTAMIN BADDOLO

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN POLEWALI MANDAR

KEPUTUSAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN POLEWALI MANDAR

NOMOR : 04 / KPTS / DPRD

T E N T A N G

REKOMENDASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR TERHADAP LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN AKHIR MASA JABATAN BUPATI POLEWALI MANDAR 2004 - 2009

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR

Menimbang : a. bahwa Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Polewali Mandar Tahun 2004 – 2009 yang deserahkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Polewali Mandar tanggal 19 Mei 2008 ;

b. bahwa hasil pembahasan dalam Rapat Panitia Khusus DPRD yang disampaikan dalam Rapat Paripurna tanggal 7 Juli 2008 ;

c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf ***a*** dan huruf ***b,*** perlu ditetapkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar.

Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah – Daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara RI Tahun 1959 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 1822).

2. Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286);

3. Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4310) ;

4. Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4389).

5. Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4422) ;

6. Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437), sebagaimana telah di ubah kedua atas Undang – undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) ;
7. Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4438) ;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasii Keuangan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4576) ;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2005 tentang Perubahan Nama Kabupaten Polewali Mamasa menjadi Kabupaten Polewali Mandar (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 160) ;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD (Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 90, tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4659) ;
11. 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
12. Keputusan Mendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan, Pengurusan Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Cara Penyusunan APBD.

Memperhatikan :

1. Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Nomor : 7 / KPTS / DPRD, tentang Perubahan atas Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mamasa Nomor 45 / KPTS / DPRD tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Polewali Mandar ;
2. Surat Bupati Polewali Mandar Nomor : 170 / 11 / Pem tanggal 28 April 2008 tentang Penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Bupati Polewali Mandar 2004 - 2009
3. Penyerahan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Polewali Mandar 2004 – 2009 dalam Rapat Paripurna DPRD tanggal 19 Mei 2008 ;
4. Hasil musyawarah dalam Rapat Panitia Musyawarah DPRD Kabupaten Polewali Mandar tanggal 1 Juli 2008 ;
5. Penyampaian Laporan Pansus DRPD dan Rapat Paripurna DPRD tanggal 7 Juli 2008.

MEMUTUSKAN

Menetapkan : REKOMENDASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR TERHADAP LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN AKHIR MASA JABATAN BUPATI POLEWALI MANDAR 2004 - 2008.

PERTAMA : Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar disampaikan kepada Bupati Polewali Mandar terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Polewali Mandar 2004 – 2009, sebagaimana Lampiran Keputusan ini ;

KEDUA : Rekomendasi sebagaimana diktum Pertama menjadi bagian yang tak terpisahkan dengan Keputusan ini

KETIGA : Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Nomor : 12 / KPTS – PIMP. / DPRD tentang Penunjukan Pimpinan dan Anggota Pansus DRPD Kabupaten Polewali Mandar terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Polewali Mandar 2004 – 2009 dinyatakan tidak berlaku lagi

KEEMPAT : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dan disampaikan kepada Bupati Polewali Mandar untuk diketahui dan dipergunakan sebagaimana mestinya, dengan ketentuan apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan di dalamnya akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di Polewali
pada tanggal 7 Juli 2008

KETUA,

KETUA DPRD KABUPATEN POLEWALI MANDAR

H. HASAN SULUR

Tembusan disampiakan kepada :

1. Menteri Dalam Negeri RI di Jakarta ;
2. Ketua Mahkama Agung RI di Jakarta ;
3. Jaksa Agung RI di Jakarta ;
4. Kepala BPK RI di Jakarta ;
5. Ketua KPK RI di Jakarta ;
6. Gubernur Sulawesi Barat di Mamuju ;
7. Bupati se Propinsi Sulawesi Barat di Tempat ;
8. Ketua DPRD se Propinsi Sulawesi Barat di Tempat ;
9. Para Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
10. Para Anggota Muspida Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
11. Ketua Pengadilan Negeri Polewali di Polewali ;
12. Para Asisten Setda, Kepala Badan dan Kepala Dinas Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
13. Para Kepala Kantor dan Kepala Bagian Setda Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
14. Para Camat Kabupaten Polewali Mandar di Tempat.

LAMPIRAN : KEPUTUSAN DPRD KABUPATEN POLEWALI MANDAR
NOMOR : 04 / KPTS / DPRD
TANGGAL : 7 JULI 20087
TENTANG : REKOMENDASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR TERHADAP LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN AKHIR MASA JABATAN BUPATI POLEWALI MANDAR 2004 – 2009

MASALAH :

1. Pembangunan Kantor Gabungan Dinas – Dinas dianggap melanggar aturan karena merobohkan asset daerah tanpa persetujuan DPRD, dan membangun bangunan baru tanpa persetujuan DPRD dan proses tender dianggap bermasalah, dan perkiraan anggaran tidak jelas berapa sampai tuntas.
2. Pembangunan Kolam Renang tidak selesai dan mesin pompa air ditengarai anggarannya digelembungkan.
3. Biaya pelaksanaan PORDA ditengarai banyak penyimpangan dan penggelembungan.
   Contoh : Undangan peserta masuk dianggarkan Rp. 5000,- dan edikat dianggarkan Rp. 6000/ lembar, dan penggunaan dana tambahan 2 milyar lebih tanpa persetujuan DPRD.
4. Pengaspalan Jalan Tahun 2006 – 2007 dinilai bermasalah, karena secara teknis di dalam RAB dianggarkan tebal 5 cm tapi dikerjakan tebalnya hanya 3 cm.
5. Dok. P2KBERT Tahun 2007 anggarannya sebesar 10 milyar tetapi realisasinya hanya 8,5 milyar sehingga ditengarai ada penggelapan anggaran sebesar 1,5 milyar. Dana tersebut disahkan pada bulan Desember dan dicairkan pada akhir tahun pada bulan November dan Desember sehingga ditengarai ada bunga Bank yang tidak jelas peruntukannya.
6. Pengadaan Hewan ternak sebesar 1,1 milyar tidak sesuai dengan anggaran ternak yang disalurkan kepada masyarakat, yang dianggarkan sapi siap kawin tapi yang dibeli anak sapi.
7. Pengadaan Kandang Sapi sebanyak 110 kandang, biaya tiap kandang sebesar 5 juta rupiah, tetapi kenyataan dilapangan kandang tersebut hanya butuh biaya sebesar 1 juta rupiah. Dana tersebut sudah cair 100%, tetapi kandangnya belum selesai.
8. Rehabilitasi Gedung DPRD pada tahun 2007 tidak selesai dikerjakan dan ada penggelapan asset.
9. Pembangunan Jalan Darma, RAB 4 x 200 m realisasi lebar hanya 2,5 m – 3 m.
10. Pembangunan semua turap di tahun 2007 ditengarai digelembungkan anggarannya, baik harga materialnya maupun volumenya.
11. Pembangunan TPO Kelurahan Tonyamang.
12. Pengadaan air bersih di Alu, pipanya hanya dilengketkan di jembatan, karena jembatan roboh maka pipa air juga hanyut.
13. Pembangunan Jembatan Alu dan Amola, galian pondasi tidak memenuhi standar bestek sehingga pondasi dasarnya sudah tergantung setelah kena banjir dan sudah terancam ambruk.

14. Pasar Tinambung belum difungsikan, namun bangunannya sudah ada yang rusak termasuk pintu aluminium untuk kios diduga tidak sesuai dengan anggaran yang ada.
15. Pembangunan Bronjong Segerang Mapilli.
16. Terminal Wonomulyo belum dimanfaatkan.
17. Pemotongan Dana 10% dari setiap SKPD
18. Penimbungan TPI Lantora tahun 2006 ditengarai ada penggelembungan material dan penggelembungan harga, diantaranya : standar harga pasar, harga timbunan tanah gunung 25 ribu / kubik, standar harga Bupati 60 ribu / kubik, di RAB 91 ribu / kubik. Timbunan sirtu yang nilainya 59 juta lebih sama sekali tidak dikerjakan.
19. Pembangunan Trotoar Kota Polewali tahun 2007, anggarannya 2 milyar lebih ditengarai tidak selesai.
20. Pengaspalan Jalan Ambo Padang.
21. Pembangunan Bronjong Desa Darma tidak sesuai dengan anggaran
22. Pembangunan Pasar Campalagian
23. Pembelian Kendaraan Sekda Mobil Bekas
24. Jalan dan Jembatan Poros Bulo – Matangnga pada anggaran tahun 2007 rusak total
25. Rekomendasi yang pernah dikeluarkan oleh DPRD perlu perhatian

1. REKOMENDASI KE PENEGAK HUKUM

- Pinjaman Pribadi Rp. 1,7 milyar
- Pembangunan Kantor Gabungan Dinas – Dinas
- Pengaspalan Jalan 2006 – 2007(Kebijakan Pemerintah Mengurangi Ketebalan Aspal)
- Pengadaan Kandang Sapi
- Pembangunan Rehabilitasi Kantor Bupati senilai 2,1 milyar merupakan tindakan merubah Perda secara sepihak

2. REKOMENDASI UNTUK DI AUDIT BPK DAN DIPERIKSA PENEGAK HUKUM

a. P2KBRT
   - Realisasi hanya 8,5 milyar masih ada sisa 1,5 milyar
   - Mekanisme pencairan 60 % melalui SKPD sisanya ke Rekening Kelompok
   - Mekanisme Pengembalian dari kelompok tidak jelas

b. Pengadaan Temak Sapi Rp. 1,1 milyar
   - Mekanisme Pencairan ada berupa sapi dan ada berupa uang sebesar 3 – 4 juta
   - Yang diterima bukan sapi siap kawin

c. Pembuatan Kandang
   - Anggaran sudah cair semua
   - Kandang belum selesai
   - Besarnya Dana untuk pembuatan Kandang perkelompok tidak sesuai dengan yang diterima kelompok

d. Pembangunan Kantor DPRD
   - Pembangunan tidak selesai, Lantai, Atap
   - Asset
e. Pembangunan Kolam Renang
f. Pembangunan Jalan Darma panjang 200 M, lebar 4 M tapi realisasi lebar hanya 2,5 – 3 M
g. Semua proses Tender Tahun 2004 – 2008 ditengarai melanggar Kepres nomor 80
   - Indikasinya adalah tidak ada sisa tender proyek
   - Dokumen lelang tidak sesuai dengan APBD
h. Pemotongan Anggaran 10 % pada setiap SKPD
i. APBD Tahun Anggaran 2007 di Rekomendasikan supaya di Audit oleh BPK

KETUA,

H. HASAN SULUR

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN POLEWALI MANDAR

KEPUTUSAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEIN POLEWALI MANDAR

NOMOR : 13 / KPTS / DPRD

T E N T A N G

PERTANGGUNGJAWABAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA DAERAH TAHUN ANGGARAN 2008

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR

Menimbang : a. bahwa untuk melaksanakan Pasal 184 ayat (1) Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang – undang No. 8 Tehun 2005 tentang Persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – undang No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang – undang Kepala Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kepada DPRD berupa laporan Keuangan Daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat enam bulan setelah Tahun Anggaran berakhir

b. bahwa Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008 bersama lampiran yang diserahkan secara resmi dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Polewali Mandar tanggal 27 Juli 2009 ;

c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf ***a*** dan ***b*** di atas, perlu ditetapkan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Polewali Mandar.

Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah – Daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara RI Tahun 1959 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 1822).

2. Undang – Undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran Negara RI Tahun 1985 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3312), sebagaimana telah diubah dengan Undang – undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran negara RI Tahun 1994 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3569) ;

3. Undang-undang . . . . . .

3. Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi (Lembaran Negara RI Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3685) sebagaimana telah diubah dengan Undang – undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara RI Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4048) ;
4. Undang – undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286)
5. Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4355) ;
6. Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4389) ;
7. Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4422) ;
8. Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang – undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI tahun 2008 nomor 59, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4544) ;
9. Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4438) ;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (Lembaran Negara RI tahun 2005 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4503) ;
11. Peraturan Perintah Nomor 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4576) ;
12. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara RI tahun 2005 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4585) ;
13. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2005 tentang Perubahan Nama Kabupaten Polewali Mamasa menjadi Kabupaten Polewali Mandar (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 160) ;

14. Peraturan .....

14. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang tentang Pelapoan Keuangan dan kinerja Instansi Pemerintah (Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4616) ;
15. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelola Keuangan Daerah.
17. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.

Memperhatikan :

1. Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Nomor : 7 / KPTS / DPRD , tentang Perubahan atas Keputusan DPRD Kabupaten Polewali Mamasa Nomor 45 / KPTS / DPRD tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Polewali Mamasa
2. Hasil kesepakatan Pimpinan DPRD dangan Anggota Panitia Musyawarah DPRD tanggal 11 Agustus 2008 ;
3. Penyerahan secara resmi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mandar tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Polewali Mandar Tahun Anggaran 2008 dalam Rapat Paripurna DPRD tanggal 27 Juli 2008 ;
4. Pemandangan Umum Fraksi – fraksi DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD tanggal 10 Agustus 2008 ;
5. Tanggapan / Jawaban Bupati Polewai Mandar terhadap Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD tanggal 10 Agustus 2008 ;
6. Rapat Kerja Komisi – komisi DPRD Kabupaten Polewali Mandar bersama dengan Unit Kerja dilaksanakan pada tanggal 11 Agustus 2008 ;
7. Laporan Komisi – komisi DPRD Kabupaten Polewali Mandar dalam Rapat Gabungan Komisi tanggal 12 Agustus 2008 ;
8. Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi – Fraksi DPRD Kabupaten Polewali Mandar dalam Rapat Paripurna DPRD tanggal 13 Agustus 2008 ;

MEMUTUSKAN.....

MEMUTUSKAN

Menetapkan : PERSETUJUAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR ATAS RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PERTANGGUNGJAWABAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH TAHUN ANGGARAN 2008

KESATU : Menerima dan Menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008, menjadi Peraturan Daerah.

KEDUA : Laporan realisasi Anggaran sebagaimana dimaksud pada diktum kedua huruf a tahun Anggaran 2008 :

a. Pendapatan ..... Rp. 449.188.043.338,55
b. Belanja ..... Rp. 454.122.589.074,67
c. Surplus (deficit)..... Rp. (**4.934.545.735,75**)
d. Pembiayaan
   - Penerimaan Pembiayaan .... Rp. 14.946.511.043,38
   - Pengeluaran Pembiayaan ... Rp. 1.065.183.173,00

   Surplus ..... Rp. **13.881.327.870,38**

KETIGA : Uraian laporan realisasi Anggaran sebagaimana dimaksud pada diktum kedua sebagai berikut :

1. Selisih Anggaran dengan realisasi Pendapatan sejumlah Rp. (15.122.734.461,45 denagn rincian sebagai berikut :

   a. Anggaran Pendapatan setelah perubahan Rp. 464.310.777.800,00
   b. Realisasi Rp. 449.188.043.336,55

   setelah selisih Rp. (**15.122.734.461,45**)

2. Selisih Anggaran dengan realisasi belanja sekumlah Rp. 27.464.398.802,74

   dengan rincian sebagai berikut :

   a. Anggaran belanja setelah Perubahan Rp. 481.586.987.877,00
   b. realisasi Rp. 454.122.589.074,26

   selisih Rp. **27.464.398.802,74**

3 Selisih Angggaran denagan realisasi defisit sejumlah Rp. (12.341.664.341,29)

   Dengan rincian sebagai berikut. :

   a. Devisit setelah Perubahan Rp. (17.276.210.077,00)
   b. realisasi Rp. (4.934.545.735,71)

   selisih / (berkurang) Rp.(**12.341.664.341.29**)

4. Selisih.....

4. selisih Anggaran dengan realisasi Pembiayaan sejumlah dengan rincian sebagai berikut :		Rp. (3. 998.549.033,62)
a. Penerimaan		
1. setelah Perubahan		Rp. 18.945.060.077,00
2. Realisasi		Rp. 14.945.511.043,38
	Selisih / berkurang	Rp. **(3.998.549.033,62)**
b. Pengeluaran		
1. setelah Perubahan		Rp. 1.666.000.000,00
2. realisasi		Rp. 1.065.183.173,00
	Selisih / berkurang	Rp. **(600.816.827,00)**
5 Selisih Anggaran dengan realisasi pembiayaan Netto sejumlah dengan Rincian sebagai beriikur :		Rp. (3. 397.732.206,62)
a. Anggaran Pembiayaan Netto setelah Perubahan		Rp. 17.279.060.077,00
b. Ralisasi		Rp. 13.881.327.870.,38
	Selisih / berkurang	Rp. **3.397.732.206,62**

KEEMPAT : Neraca sebagimana dimaksud pad diktum kedua huruf b per 31 Desember 2008 sebagai berikut :

a. Jumlah Aset	Rp. 683.707.546.765,82
b. Jumlah Kewajiban	Rp. 7.022.565.791,98
c. Jumlah Ekuitas Dana	Rp. 676.684.980.973.,89

KELIMA : Laporan Arus Kas sebagaimana dimaksud dalm diktum kedua huruf c untuk tahun yang berakhir sampai dengan 31 Desember 2008 sebagai berikut :

a. Saldo Kas Arus per 1 Januari 2007	Rp. 8.417.209.781,07
b. Arus Kas dari aktifitas operasi	Rp. 110.968.045.941,55
c. Arus Kas dari aktifitas invesstasi aset non keuangan	Rp.(115.902.951.677,26)
d. Arus Kas dari aktifitas Pembiayaan	Rp. (3.904.427.986.,31)
e. Arus Kas dari Aktifitas Non Anggaran	Rp. 0,00
f. Saldo Kas Akhir per 31 Desember	Rp. 8.946.782.134,67

KEENAM : Saran Fraksi – fraksi DPRD Kabupaten Polewali Mandar yang disampaikan dalam Pendapat Akhirnya pada Rapat Pripurna DPRD Kabupaten Polewali Mandar tanggal 13 Agustus 2009 merupakan bagian tak terpisahkan dengan Keputusan ini;

KETUJUH.....

KETUJUH : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dan disampaikan kepada Bupati Polewali Mandar untuk diketahui dan dipergunakan sebagaimana mestinya, dengan ketentuan apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan dalam Keputusan ini akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di Polewali
pada tanggal 13 Agustus 2009

KETUA DPRD KABUPATEN POLEWALI MANDAR

WAKIL KETUA,

Drs. H. BUSTAMIN BADDOLO

Tembusan disampaikan :

1. Menteri Dalam Negeri RI di Jakarta ;
2. Gubernur Sulawesi Barat di Mamuju ;
3. Bupati se Propinsi Sulawesi Barat di Tempat ;
4. Ketua DPRD se Propinsi Sulawesi Barat di Tempat ;
5. Para Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
6. Para Anggota Muspida Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
7. Ketua Pengadilan Negeri Polewali di Polewali ;
8. Para Asisten Setda, Kepala Badan dan Kepala Dinas Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
9. Para Kepala Kantor dan Kepala Bagian Setda Kabupaten Polewali Mandar di Polewali ;
10. Para Camat Kabupaten Polewali Mandar di Tempat.