

BAB II

JENIS-JENIS PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH

Dalam bab II ini penulis mencoba menguraikan jenis-jenis pertanggungjawaban Kepala Daerah yang telah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000, dengan membuat pertanyaan-pertanyaan hukum yang konsekuensi logisnya belum jelas.

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000, pertanggungjawaban Kepala Daerah terdiri dari :

- 1) Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran;
- 2) Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan;
- 3) Pertanggungjawaban untuk hal tertentu.

A. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran

“Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD berikut penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra” (Pasal 5).

“Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dibacakan oleh Kepala Daerah di depan Sidang Paripurna DPRD, paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran” (Pasal 6 ayat 1).

“Dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah dibacakan oleh Kepala Daerah, kemudian diserahkan kepada DPRD, selanjutnya dilakukan penilaian sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku (Pasal 6 ayat 2) .

“Penilaian oleh DPRD atas pertanggungjawaban Kepala Daerah paling lambat selesai 1 (satu) bulan setelah dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran diserahkan” (Pasal 6 ayat 3).

“Apabila sampai dengan 1 (satu) bulan sejak penyerahan dokumen, penilaian DPRD belum dapat diselesaikan, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tersebut dianggap diterima” (Pasal 6 ayat 4).

“Pertanggungjawaban Kepala Daerah dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi APBD yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra” (Pasal 7 ayat 1).

“Penilaian atas pertanggungjawaban Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD” (Pasal 7 ayat 2).

“Penilaian DPRD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir dan mencakup seluruh fraksi” (Pasal 7 ayat 2).

Penjelasan yang dikemukakan PP Nomor 108 Tahun 2000 pada pasal 7 ayat (1) sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan ditolak dalam ayat ini ditujukan sebagai bagian mekanisme pengawasan DPRD atas pelaksanaan APBD supaya semakin efisien, efektif dan transparan.

Yang dimaksud dengan perbedaan yang nyata antara rencana dan realisasi APBD dalam ayat ini adalah penyimpangan-penyimpangan baik dipandang dari sudut ukuran pencapaian target maupun ukuran peraturan perundang-undangan.

Masing-masing Fraksi menyusun penilaian disertai analisis yang obyektif dan terukur berkenaan dengan lapiran pertanggungjawaban Kepala Daerah.

“Apabila pertanggungjawaban ditolak Kepala Daerah harus melengkapi dan/atau menyempurnakan dalam waktu paling lama 30 hari” (Pasal 7 ayat 2).

“Apabila Kepala Daerah tidak melengkapi atau menyempurnakan dokumen pertanggungjawaban dalam jangka waktu paling lama 30 hari, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota” (Pasal 7 ayat 2).

“DPRD melakukan penilaian atas laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah disempurnakan paling lambat selesai 1 (satu) bulan setelah laporan tersebut diserahkan” (Pasal 9 ayat 1).

“Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang telah disempurnakan dapat ditolak apabila dalam laporan yang telah disempurnakan masih tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra” (Pasal 9 ayat 2).

“Penilaian DPRD atas pertanggungjawaban yang telah disempurnakan, dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD” (Pasal 9 ayat 3).

“Apabila laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Gubernur ditolak untuk kedua kalinya, DPRD mengusulkan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah” (Pasal 10 ayat 1).

“Apabila laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Bupati/Walikota ditolak untuk kedua kalinya, DPRD mengusulkan pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur” (Pasal 10 ayat 2).

“Dalam hal pertanggungjawaban akhir tahun anggaran ditolak untuk kedua kalinya (Pasal 11):

(a) Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah membentuk Komisi Penyelidik

Independen untuk Propinsi;

(b) Gubernur membentuk Komisi Penyelidik Independen untuk Kabupaten/Kota.

Penjelasan PP Nomor 108 Tahun 2000 terhadap pasal 11 adalah sebagai berikut :

Huruf (a)

Dibentuknya Komisi merupakan salah satu perwujudan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah di mana daerah harus meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Biaya untuk Komisi yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dibebankan kepada APBN melalui Anggaran Rutin Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

Huruf (b)

Biaya untuk Komisi yang dibentuk oleh Gubernur dibebankan kepada APBD Propinsi.

“Anggota Komisi terdiri dari para ahli yang berkompeten, independen, non partisan yang kredibilitasnya diakui oleh masyarakat, dan berdomisili di wilayah Indonesia bagi Propinsi atau berdomisili di Propinsi setempat bagi Kabupaten/Kota” (Pasal 12 ayat 1).

“Jumlah anggota Komisi paling banyak 7 (tujuh) orang “ (Pasal 12 ayat 2).

“Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 bertugas membantu Pemerintah untuk menilai kesesuaian keputusan penolakan DPRD dengan ketentuan yang berlaku” (Pasal 13 ayat 1).

“Hasil penilaian atas keputusan penolakan pertanggungjawaban Gubernur oleh Komisi disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan tembusan kepada Presiden” (Pasal 13 ayat 2).

“Hasil penilaian atas keputusan penolakan pertanggungjawaban Bupati/Walikota oleh Komisi disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah” (Pasal 13 ayat 3).

“Masa tugas Komisi berakhir setelah proses pertanggungjawaban Kepala Daerah dinyatakan selesai” (Pasal 13 ayat 4).

“Apabila Komisi menilai keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Gubernur telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, usul pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) diteruskan kepada Presiden untuk disahkan” (Pasal 14 ayat 1).

“Apabila Komiai menilai keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Bupati/Walikota telah sesuai dengan ketentuan yang

berlaku, usul pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah untuk disahkan” (Pasal 14 ayat 2).

“Apabila Komisi menilai keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Gubernur tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, Presiden membatalkan keputusan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1)” (Pasal 15 ayat 1).

“Apabila Komisi menilai keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Bupati/Walikota tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah membatalkan keputusan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2)” (Pasal 15 ayat 2).

“Dengan dibatalkannya keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun Gubernur atau Bupati/Walikota” (Pasal 16) :

- (a) Usul pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dinyatakan ditolak;
- (b) DPRD merehabilitasi nama baik Gubernur atau Bupati/Walikota.

Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran adalah pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintah daerah selama satu tahun anggaran yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan tolok ukur Renstra.

Sesuai dengan penjelasan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 bahwa Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Kepala Daerah terdiri atas :

- a. Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
- b. Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
- c. Laporan Aliran Kas;
- d. Neraca Daerah.

Keempat aspek di atas dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra.

Penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra didasarkan pada indikator :

- 1) Dampak : bagaimana dampaknya terkondisi makro yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan;
- 2) Manfaat : bagaimana tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat, maupun pemerintah;
- 3) Hasil : bagaimana tingkat pencapaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan keluaran (*output*) kebijakan atau program yang sudah dilaksanakan;
- 4) Keluaran : bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (*output*) yang digunakan;

- 5) Masukan : bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber yang digunakan, sumber daya manusia, dana material, waktu, teknologi, dan sebagainya.

Adanya ketentuan mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD di setiap akhir tahun anggaran yang bersifat “wajib”¹⁴ perlu disambut positif. Karena, dengan ketentuan itu, diharapkan terjadi mekanisme *checks and balances* secara sehat. Bagaimanapun pelaksanaan tugas dan kewajiban yang diamanatkan oleh rakyat kepada Kepala Daerah harus dipertanggungjawabkan terlebih dahulu sebelum memasuki tahun anggaran berikutnya. Melalui pertanggungjawaban itu dapat diketahui secara transparan apakah aktivitas Kepala Daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di daerah dalam kurun waktu satu tahun telah benar-benar sesuai dengan yang digariskan dalam APBD dan kebijaksanaan publik lainnya; apakah aktivitas yang dilakukan tidak melanggar larangan bagi Kepala Daerah; dan apakah penggunaan anggaran di dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya itu benar-benar dapat dipertanggungjawabkan atau tidak melanggar ketentuan dalam peraturan perundang-undangan (hukum), dan sebagainya.

Namun, mengingat mandat yang diberikan rakyat kepada Kepala Daerah adalah untuk satu periode pemerintahan yaitu 5 (lima) tahun, maka sebelum membahas substansinya, satu hal yang perlu memperoleh kejelasan dan

¹⁴Bambang Yudoyono, “Desentralisasi Dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda Dan Anggota DPRD”, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, h. 81.

kesepakatan terlebih dahulu adalah : (1) apakah pertanggungjawaban yang berbentuk laporan tertulis itu bersifat "final" (tahunan), atautkah (2) pertanggungjawaban itu berupa *progress report* yang berisi kemajuan dan hal-hal yang belum bisa dilaksanakan selama satu tahun beserta permasalahan yang dihadapi serta penggunaan keuangan. Apa pun pilihan yang dijatuhkan, masing-masing mengandung kelebihan dan kelemahan. Kelebihan dari pilihan pertama adalah memotivasi Kepala Daerah beserta aparatnya untuk bekerja secara serius dan lebih berhati-hati dalam menggunakan anggaran, serta kesungguhan dalam menyelesaikan setiap persoalan. Kelemahannya adalah dapat digunakan sebagai alat untuk menjatuhkan Kepala Daerah di tengah jalan. Sedangkan kelebihan dari pilihan kedua adalah terjaminnya kelangsungan kepemimpinan daerah lima tahunan. Kekurangannya adalah laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah akan diwarnai dengan nuansa penuh kemakluman dari anggota DPRD.

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

Berkaitan dengan wewenang pemberhentian Kepala Daerah yang berada ditangan Presiden, akan menimbulkan persoalan terutama dalam suasana banyaknya partai politik yang mempunyai wakil di DPRD. Dalam Pemberhentian Kepala Daerah atas usulan DPRD akibat ditolaknya pertanggungjawaban Kepala Daerah akan menimbulkan persoalan seperti diuraikan lewat ilustrasi berikut :¹⁵

- “Andaikan Presiden berasal dari partai A sementara Kepala Daerah yang diusulkan pemberhentian juga dari partai A dalam keadaan demikian, karena DPRD hanya berwenang untuk mengusulkan pemberhentian, sementara kewenangan pemberhentian ada ditangan Presiden. Dapat saja terjadi Presiden tidak mengabulkan usulan dari DPRD dengan berbagai alasan (politis) dari pihak Presiden, yaitu karena keduanya berasal dari satu partai”.

Selanjutnya, khusus untuk Gubernur yang dapat diberhentikan oleh Presiden karena ia bertanggungjawab kepada Presiden, dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah akan mengalami persoalan seperti dalam ilustrasi berikut :

- “Andaikan Presiden dari partai X sementara Kepala daerah dari partai y yang mendapat mayoritas kursi di DPRD. Dalam Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD tidak terdapat persoalan atau diterima, sementara dalam Laporan Pertanggungjawaban kepada Presiden dinyatakan tidak diterima atau ditolak”.

¹⁵Krisna D. Darumurti dan Uumbu Rauta, “*Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran Dan Pelaksanaan*”, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 dalam penjelasannya, umumnya menyebutkan bahwa Pertanggungjawaban kepada DPRD bersifat laporan pelaksanaan tugas (*progress report*) oleh karena itu pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah kepada DPRD bukan merupakan wahana untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah.

Jika dilihat dari maksud dan tujuan serta ruang lingkup pertanggungjawaban di setiap akhir tahun anggaran, maka sifatnya lebih cenderung sebagai *progress report*. Ada beberapa alasan yang bisa digunakan untuk mendukung pilihan ini.

Pertama; kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta keuangan yang dilakukan dalam satu tahun anggaran, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari program jangka menengah (lima tahunan). Ia adalah tahapan dari proses dan atau bagian dari misi yang harus dilakukan dalam upaya memberi kontribusi terhadap pencapaian visi (jangka panjang). Hasil yang diperoleh (*out put*) dalam kurun waktu satu tahun hanya akan memberi kontribusi terhadap pencapaian sasaran antara (*out come/purpose*) yang merupakan syarat tercapainya tujuan akhir (*goal*). *Kedua*; selama kurun waktu satu tahun, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bukan saja telah memperoleh pengawasan dari peringkat pengawas fungsional, tetapi juga oleh DPRD sendiri. Jika dalam masa itu terjadi suatu kasus tertentu yang memerlukan transparansi, DPRD dapat memanggil Kepala Daerah atau pimpinan instansi perangkat daerah untuk dimintai keterangan. Keterangan itu dapat dianggap selesai setelah dibahas

bersama antara kedua belah pihak dalam sidang komisi terkait, atau sebaliknya memerlukan keterangan lebih lanjut. Dalam hal kasusnya berat dan melibatkan Kepala Daerah, DPRD dapat membentuk Panitia Khusus (Pansus untuk melakukan penyelidikan (bukan penyidikan). Bahkan dapat sampai ke tingkat penggunaan hak DPRD untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah (pasal 19 ayat 1 huruf a). Jika ternyata pertanggungjawaban yang diberikan Kepala Daerah itu mengindikasikan adanya pelanggaran hukum yang berat, DPRD dapat membuat memorandum, mengajukan mosi tidak percaya terhadap kepemimpinan Kepala Daerah, serta meminta Kejaksaan atau Kepolisian untuk melakukan penyidikan dengan izin Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Mekanisme inilah yang dikenal sebagai *impeachment*, yang pelaksanaannya tidak perlu menunggu sampai waktu penyampaian pertanggungjawaban Kepala Daerah di akhir tahun anggaran. Kalau pemikiran seperti itu yang disepakati, maka laporan pertanggungjawaban yang bisa ditolak DPRD adalah sebagaimana dimaksud dalam pasal 45 ayat (2) dan pasal 53 ayat (2), bukan pasal 45 ayat (1).

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

- 1) Ada DPRD yang memutuskan dapat menerima laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah secara bulat (aklamasi).

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

Dari ketentuan yang diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 diatas pertanyaannya adalah : Apakah kemungkinan dijatuhkannya Kepala Daerah melalui Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran.

Salah seorang pimpinan DPRD Tingkat I Jawa Timur¹⁶ mengemukakan bahwa seorang Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan oleh DPRD hanya Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran ditolak oleh DPRD, sebab laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Kepala Daerah merupakan laporan Pelaksanaan Tugas (*Progress Report*) seperti telah dijelaskan oleh PP Nomor 108 Tahun 2000.

Hal senada juga dikemukakan oleh salah seorang pejabat dibidang pemerintahan di Pemerintah Kota Surabaya pada saat dimintai pendapatnya, pejabat tersebut

¹⁶Wawancara terhadap Anggota DPRD Tingkat I Jawa Timur dan Pejabat Pemda Tingkat II Surabaya dilaksanakan tanggal 25 Januari 2002.

mengatakan bahwa seorang Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah baru dapat diberhentikan apabila telah melanggar ketentuan yang diatur oleh Pasal 49 UU Nomor 22 Tahun 1999.

B. Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan

“Pertanggungjawaban akhir masa jabatan merupakan pertang-gungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang merupakan kinerja Kepala Daerah selama masa jabatan Kepala Daerah berdasarkan tolok ukur Renstra” (Pasal 17).

“Pertanggungjawaban akhir masa jabatan dibacakan oleh Kepala Daerah di depan Sidang Paripurna DPRD, paling lambat 2 (dua) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah” (Pasal 18 ayat 1).

“Setelah dibacakan Kepala Daerah, dokumen pertang-gungjawaban akhir masa jabatan diserahkan kepada DPRD, untuk selanjutnya dilakukan penilaian sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku” (Pasal 18 ayat 2).

“Penilaian DPRD atas pertanggungjawaban Kepala Daerah disampaikan paling lambat selesai 1 (satu) bulan setelah dokumen pertang-gungjawaban akhir masa jabatan diterima oleh DPRD” (Pasal 18 ayat 3).

“Apabila sampai dengan 1 (satu) bulan setelah diterimanya dokumen oleh DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPRD belum dapat memutuskan penilaiannya, pertanggungjawaban akhir masa jabatan tersebut diterima” (Pasal 18 ayat 4).

“Pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah dapat ditolak, apabila terdapat perbedaan yang nyata antara pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra” (Pasal 19 ayat 1).

“Penilaian atas pertanggungjawaban Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD” (Pasal 19 ayat 2).

“Penolakan DPRD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir, yang terdiri dari seluruh fraksi” (Pasal 19 ayat 3).

“Apabila pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah ditolak, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk masa jabatan berikutnya” (Pasal 20).

Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan adalah pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada DPRD atas penyelenggaraan pemerintah daerah selama masa jabatan Kepala Daerah berdasarkan tolok ukur Renstra.

Berkenaan dengan pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut :

- 1) Penilaian pertanggungjawaban akhir masa jabatan berdasarkan tolok ukur Renstra, maupun Dokumen Perencanaan daerah yang dibuat bersama antara Kepala Daerah dan DPRD, sehingga beban tanggungjawab antara pelaksana

dan pengawas berada dikedua belah pihak. Sehingga sangat tidak logis apabila DPRD menolak Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

- 2) Penolakan DPRD terhadap laporan pertanggungjawaban akhir masa jabatan tidak memiliki sanksi hukum yang jelas kecuali penolakan pencalonan Kepala Daerah untuk masa jabatan kedua, seperti dikatan dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000.

C. Pertanggungjawaban Karena Hal Tertentu

“Pertanggungjawaban karena hal tertentu merupakan keterangan sebagai wujud pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas” (Pasal 21), seperti diatur pasal 49 huruf g UU Nomor 22 Tahun 1999.

“Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dapat dipanggil oleh DPRD atau dengan inisiatif sendiri untuk memberikan keterangan atas dugaan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21” (Pasal 22 ayat 1).

Dari uraian yang dikemukakan di atas, terdapat suatu perbedaan rumusan antara pasal 21 PP Nomor 108 Tahun 2000 dengan Pasal 49 huruf g UU Nomor 22 Tahun 1999.

Pada pasal 49 huruf g menyebutkan bahwa Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan karena mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus

yang melibatkan tanggungjawabnya dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD.

Sedangkan implementasi dari UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut melalui PP Nomor 108 Pasal 21 Tahun 2000 menyebutkan : Pertanggungjawaban karena hal tertentu merupakan keterangan sebagai wujud pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas. Atas perbedaan kedua rumusan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa :

- 1) Pemberhentian seorang Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dapat langsung dilaksanakan oleh DPRD melalui penetapan DPRD dan disahkan oleh Presiden (Pasal 50 UU Nomor 22 Tahun 1999).
- 2) Sedangkan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang diatur oleh PP Nomor 108 Tahun 2000 tidak dapat serta merta dilaksanakan karena dugaan perbuatan pidana seperti dimaksud Pasal 21 masih harus dibuktikan di Pengadilan.

“Pemanggilan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas permintaan sekurang-kurangnya 1/3 (satu pertiga) dari seluruh anggota” (Pasal 22 ayat 2).

“DPRD mengadakan sidang Paripurna untuk membahas keterangan yang disampaikan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) paling lambat 1 (satu) bulan sejak Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah memberikan keterangan” (Pasal 23).

“DPRD dapat membentuk Panitia Khusus untuk menyelidiki kebenaran keterangan yang disampaikan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah” (Pasal 24 ayat 1).

“Berdasarkan hasil penyelidikan Panitia Khusus DPRD dapat mengambil keputusan untuk menerima atau menolak keterangan Kepala Daerah untuk hal tertentu” (Pasal 24 ayat 2).

“Apabila DPRD menolak pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2), DPRD menyerahkan penyelesaiannya kepada pihak yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (Pasal 25 ayat 1).

“Penyidikan dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari Presiden bagi Gubernur dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Bupati/Walikota” (Pasal 25 ayat 2).

“Apabila Gubernur dan atau Wakil Gubernur berstatus sebagai terdakwa, Presiden memberhentikan sementara Gubernur dan atau Wakil Gubernur dari jabatannya” (Pasal 25 ayat 3).

“Apabila Bupati/Walikota dan atau Wakil Bupati/Wakil Walikota berstatus sebagai terdakwa, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memberhentikan sementara Bupati/Walikota dan atau Wakil Bupati/Wakil Walikota dari jabatannya” (Pasal 25 ayat 4).

“Apabila keputusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah bersalah, DPRD mengusulkan pemberhentian Kepala dan atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah” (Pasal 26 ayat 1).

“Apabila keputusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan Gubernur dan atau Wakil Gubernur tidak bersalah, Presiden mencabut pemberhentian sementara serta merehabilitasi nama baik Gubernur dan Wakil Gubernur” (Pasal 26 ayat 2).

“Apabila keputusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan Bupati/Walikota dan atau Wakil Bupati/Wakil Walikota tidak bersalah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah mencabut pemberhentian sementara serta merehabilitasi nama baik Bupati/Walikota dan atau Wakil Bupati/Wakil Walikota” (Pasal 26 ayat 3).

Pertanggungjawaban untuk hal tertentu adalah atas perbuatan pribadi Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang diduga mengandung unsur tindak pidana sewaktu-waktu selama masa jabatan. Sesuai dengan penjelasan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 ialah : yang dimaksud dengan atas perbuatan pidana tersebut antara lain adalah tindakan kriminal, dan atau perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme yang dapat dikategorikan sebagai dugaan tindak pidana yang pada gilirannya dianggap dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas sebagaimana dimaksud oleh Pasal 49 huruf g dan pasal 45 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

- 1) Dalam proses pemberhentian sementara bagi Kepala Daerah yang dinilai oleh DPRD bahwa Kepala Daerah menjadi terdakwa berdasarkan penyidikan pihak yang berwenang. Namun dalam pemberhentian sementara tersebut apakah bisa menjamin bahwa Kepala Daerah yang bersangkutan dapat diangkat kembali, mengingat proses hukum dalam kasus pidana/korupsi membutuhkan waktu yang lama (Pasal 26 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000).
- 2) Dalam proses pemberhentian sementara, seorang Kepala Daerah yang dianggap bersalah oleh pihak DPRD. Walaupun belum mempunyai keputusan yang tetap, hal ini berkaitan dengan pencemaran nama baik seorang Kepala Daerah. Walaupun Kepala Daerah mempunyai hak untuk di rehabilitasi.
- 3) Dalam proses rehabilitasi bagi Kepala Daerah yang dianggap tidak terbukti/tidak bersalah dipengadilan, akan memerlukan waktu serta birokrasi yang panjang karena akan berdampak pada mental psikologis Kepala Daerah yang bersangkutan, karena opini yang sudah terbentuk di masyarakat.

Diantara ketiga macam pertanggungjawaban itu, ketentuan yang mewajibkan Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD disetiap akhir tahun anggaran, akan ditafsirkan berbeda-beda oleh para anggota DPRD melalui fraksinya. Perbedaan tafsir atau pemahaman ini akan muncul baik disesama anggota DPRD satu daerah (internal DPRD) maupun antara daerah yang satu dengan lainnya (eksternal). Hal ini tidak terlepas dari adanya latar belakang kepentingan-kepentingan tertentu, baik yang bersifat positif maupun negatif. Oleh

beberapa anggota DPRD pasal 45 ayat (1) benar-benar dijadikan senjata ampuh yang bisa digunakan untuk menekan Kepala Daerah. Sehingga tidaklah mengherankan, jika sidang pleno DPRD yang digelar untuk membahas pertanggungjawaban tahunan Kepala Daerah, akan dijadikan ajang perdebatan yang ramai untuk “menerima” atau “menolak” yang berlatar belakang “mendukung” atau “menjatuhkan” Kepala Daerah sebelum berakhir masa jabatannya. Contoh kasus yang masih hangat dalam ingatan adalah Pertanggungjawaban Gubernur DKI Jakarta yang setelah ditolak di sidang pleno yang pertama, diperbaiki, dan diterima melalui pada voting pada sidang pleno kedua.

Kemudian Gubernur Kalimantan Barat yang ditolak dan memunculkan konflik berkepanjangan yang melibatkan pendukung antar warga masyarakat serta beberapa kasus serupa lainnya yang terjadi di daerah-daerah.

Dari diskusi ini diharapkan muncul pemikiran-pemikiran solutif yang dapat membantu proses perumusan kebijakan sebagai peraturan pelaksanaan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Pemerintah pusat dalam hal ini telah memberikan solusi baru bagi pemecahan beberapa kasus tentang pro dan kontra terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun PP Nomor 108 Tahun 2000, terutama terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan masalah penolakan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah maupun masalah pemberhentian Kepala Daerah. Solusi dimaksud dibuat dalam bentuk revisi terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999. Rancangan Undang-undang

Nomor 22 Tahun 1999 dalam bentuk revisi tersebut saat ini masih dalam proses sosialisasi diberbagai daerah di seluruh Indonesia, maupun sosialisasi di lembaga legislatif daerah maupun lembaga legislatif pusat, DPRI.

Beberapa pasal dari Rancangan Undang-undang Revisi tersebut menyebutkan :

1. Tugas dan Wewenang DPRD

Pasal 27 huruf :

- c. mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada presiden;
- d. bersama Kepala Daerah menetapkan arah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan program pembangunan daerah serta tolok ukur kinerjanya.
- j. melaksanakan pengawasan sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.

2. Kewajiban Kepala Daerah

Pasal 42 ayat (2) huruf g menyebutkan bahwa : Kepala Daerah mempunyai kewajiban mempertanggungjawabkan kinerja pelaksanaan tugas dan kewajibannya kepada DPRD.

Pasal 53 ayat :

- (1) Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai Kepala Daerah, Gubernur, Bupati dan Walikota mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada DPRD dan pemilih;
- (2) Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya selaku Wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Pasal 54 ayat :

- (1) Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD atas pelaksanaan tugasnya :

Huruf :

- a. ada setiap akhir tahun anggaran, berdasarkan pelaksanaan rencana kerja tahunan dan tolok ukur kinerja yang telah ditetapkan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD;
- b. pada akhir masa jabatan, berdasarkan arah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan program pembangunan daerah serta tolok ukur kinerja yang telah ditetapkan bersama DPRD;
- c. untuk hal-hal tertentu sebagai wujud pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan perbuatan pidana Kepala Daerah yang oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas.

Penjelasan pasal 54 ayat (1) :

- (a) Pertanggungjawaban Kepala Daerah terdiri dari pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang dituangkan dalam bentuk perhitungan anggaran, pertanggungjawaban akhir masa jabatan dan pertanggungjawaban untuk hal-hal tertentu.
- (b) Yang dimaksud dengan rencana kerja tahunan adalah tahapan dari rencana kerja lima tahunan yang dijabarkan dalam APBD setiap tahunan yang bertujuan sebagai progress report atas rencana kerja 5 (lima) tahunan.

Pasal 55 ayat :

- (1) Pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagaimana yang dimaksud Pasal 54 ayat (1) huruf a, dapat ditolak atau diterima oleh DPRD;
- (2) Hasil Penilaian pertanggungjawaban Kepala Daerah dituangkan dalam Keputusan DPRD untuk dijadikan pertimbangan penilaian pertanggungjawaban Kepala Daerah pada tahun berikutnya.

Pasal 56 ayat :

- (1) Kepala daerah yang ditolak pertanggungjawabannya diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan tentang hal-hal yang menjadi dasar penolakan pertanggungjawaban dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari;

- (2) Apabila penjelasan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap ditolak oleh DPRD, Kepala Daerah diberikan Nota Peringatan.

Pasal 57 ayat :

- (1) Apabila pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (10) huruf a ditolak untuk kedua kalinya pada tahun yang berbeda, DPRD mengusulkan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;
- (2) Apabila pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf a ditolak untuk kedua kalinya pada tahun yang berbeda, DPRD mengusulkan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota kepada Menteri dalam Negeri melalui Gubernur.

Pada RUU tersebut diatas ada perubahan yang cukup signifikan, terutama pada pasal 56 yaitu : bahwa apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah telah ditolak oleh DPRD sebanyak 2 (dua) kali sesudah mengalami perbaikan maka sanksi yang diberikan hanyalah berupa peringatan.

Pemberhentian Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah hanya akan dilakukan oleh DPRD apabila penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah dilakukan sebanyak dua kali tahun anggaran secara berturut-turut.

Dari perspektif ketatanegaraan RI seperti diatur oleh UUD 1945 pada

Perubahan Ketiga Pasal 7a menyebutkan :

Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkianatan terhadap negara maupun apabila terbukti tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.