

BAB III

PARAMETER, IMPLIKASI DAN AKIBAT HUKUM PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH

A. Parameter Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Seperti telah dijelaskan di dalam bab sebelumnya bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah yang telah diatur dan ditentukan dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemungkinan diimplementasikan ke dalam PP Nomor 108 Tahun 2000 yakni Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran, Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan, serta Pertanggungjawaban karena hal tertentu.

Ketiga jenis pertanggungjawaban tersebut harus disampaikan Kepala Daerah kepada DPRD sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang telah diatur oleh UU maupun PP, kemudian mekanisme penyampaian laporan pertanggungjawaban dimaksud diatur kembali oleh DPRD ke dalam bentuk Peraturan Tata Tertib DPRD dan ditetapkan sebagai Peraturan Daerah dan harus ditaati bersama baik oleh pihak Kepala Daerah maupun oleh DPRD sendiri.

Dalam bab III ini dijelaskan proses dan mekanisme penilaian DPRD sebagai parameter maupun indikator penilaian laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah, implikasi pertanggungjawaban Kepala Daerah maupun akibat hukum pertanggungjawaban Kepala Daerah.

1. Parameter Penilaian Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran.

Menurut penjelasan pasal 5 PP Nomor 108 Tahun 2000, bahwa laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah terdiri atas.

- a. Laporan Perhitungan APBD
- b. Nota Perhitungan APBD
- c. Laporan Aliran Kas
- d. Neraca daerah

Keempat aspek diatas dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Renstra. Penilaian kinerja dimaksud berdasarkan tolok ukur Renstra yang didasarkan pada indikator

- a. Dampak : Bagaimana dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai sesuai manfaat yang dihasilkan.
- b. Manfaat : Bagaimana tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat maupun pemerintah.
- c. Hasil : Bagaimana tingkat pencapaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan keluaran (*out put*) kebijakan atau program yang sudah dilaksanakan.
- d. Keluaran : Bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (*in put*) yang digunakan.

e. Masukan : Bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber yang digunakan, sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi dan sebagainya.

Indikator-indikator tersebut dipergunakan sebagai dasar dan parameter penilaian oleh DPRD terhadap laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah guna mengetahui perbedaan yang nyata antara rencana yang telah ditetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dengan realisasi APBD maupun Renstra atau dokumen perencanaan lainnya yang telah ditetapkan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD.

Pemerintah Daerah menyusun Program Pembangunan Daerah (Propeda) yang secara rinci dituangkan ke dalam Renstra dan pembuatan Propeda harus berpedoman pada Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang ditetapkan oleh Pemerintah melalui UU. Untuk tahun anggaran 2002 dan seterusnya menggunakan pedoman Propenas Tahun 2000 – 2004 yang telah ditetapkan dengan UU Nomor 25 Tahun 2000.

Sebagai parameter dan tolok ukur penilaian laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah, Renstra atau Rencana Strategis yang merupakan program kerja Kepala Daerah selama 5 (lima) tahun, masa jabatan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang memuat visi, misi, arah dan strategi kebijakan calon Kepala Daerah disampaikan dan dibacakan oleh Calon Kepala Daerah dihadapan rapat DPRD dalam rangka proses pemilihan Calon Kepala Daerah.

Setelah Calon Kepala Daerah tersebut terpilih menjadi Kepala Daerah barulah Renstra tersebut ditetapkan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD melalui Peraturan Daerah sebagai program kerja 5 (lima) tahunan seperti contoh : Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2002 tentang Renstra Daerah Kota Balikpapan Tahun 2001 – 2005.

Rencana Startegi (Renstra) atau Propeda dijadikan Dokumen Perencanaan sebagai pedoman bagi pelaksanaan kegiatan Kepala Daerah dan jajaran Pemerintah Daerah, sedangkan implementasi dari Propeda dimaksud disusun dan dibuat ke dalam APBD yang bersangkutan sebagai pegangan untuk pelaksanaan setiap tahun anggaran.

Sehingga Renstra dan Propeda ini pulalah yang dipakai dan dipergunakan oleh DPRD sebagai parameter dan indikator penilaian keberhasilan atau kegagalan seorang Kepala Daerah dalam menjalankan tugas pemerintahannya. Proses penilaian DPRD terhadap Kepala Daerah dapat dilakukan melalui mekanisme yang telah dibuat oleh DPRD yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Tata Tertib, sehingga mekanisme dan prosedur serta tata cara pemberian laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah harus diatur di dalam tata tertib DPRD, prosedur dan tata cara laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dibuat oleh DPRD juga berpedoman pada Peraturan Pemerintah yaitu PP Nomor 108 Tahun 2000.

Parameter penilaian DPRD dapat pula menggunakan peraturan-peraturan yang telah ada maupun parameter tertentu yang dibuat atas dasar kesepakatan antar

fraksi-fraksi maupun komisi-komisi yang ada di dalam DPRD. Dilihat dari ketentuan tata cara penilaian maupun indikator penilaian terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk akhir tahun anggaran seperti diatur pasal 5 PP Nomor 108 Tahun 2000 maupun penjelasannya. Jelas dapat dikatakan disini bahwa parameter penilaian tersebut sudah mencerminkan berbagai aspek program kerja, perencanaan, maupun hasil yang ingin dicapai di dalam APBD, Propeda maupun Renstra. Penolakan DPRD terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk akhir tahun anggaran seperti ditentukan pasal 46 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999 serta pasal 8 ayat (1) dan (2) PP Nomor 108 Tahun 2000, masih harus diperdebatkan dan perlu dipertanyakan, sebab pasal tersebut dapat menimbulkan pro dan kontra diantara anggota DPRD maupun dapat menimbulkan berbagai implikasi dan kepentingan-kepentingan politik di daerah. Hal ini dapat kita saksikan diberbagai media akhir-akhir ini timbul berbagai pernyataan para anggota DPRD di berbagai daerah yang ingin menolak laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah, tentunya dengan maksud-maksud tertentu. Berikut proses tata cara penyampaian dan penilaian laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang diatur oleh PP Nomor 108 Tahun 2000. Khusus laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yakni :

Pasal 6 ayat :

- (1) Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dibacakan oleh Kepala Daerah di depan Sidang Paripurna DPRD, paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran;

- (2) 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;
- (3) Penilaian oleh DPRD atas pertanggungjawaban Kepala Daerah paling lambat selesai 1 (satu) bulan setelah dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tersebut dianggap diterima.

Pasal 7 ayat :

- (1) 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;
- (2) Penilaian atas pertanggungjawaban Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD.
- (3) Penilaian DPRD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir dan mencakup seluruh fraksi.

Pasal 9 ayat :

- (1) DPRD melakukan penilaian atas laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah disempurnakan paling lambat selesai 1 (satu) bulan setelah laporan tersebut diserahkan;
- (3) Penilaian DPRD atas pertanggungjawaban yang telah disempurnakan, dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD.

2. Parameter Penilaian Laporan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan.

Sebagaimana telah disebutkan dimuka laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah tentang Akhir Masa Jabatan dilaksanakan DPRD dengan menggunakan parameter dan indikator yang telah ditentukan yaitu Renstra dan Propeda yang berjangka 5 (lima) tahunan. Penilaian ini dilakukan dengan

cara mempelajari anggaran-anggaran dan perencanaan yang telah disepakati kedua belah pihak yaitu DPRD dan Kepala Daerah pada saat disepakatinya dokumen-dokumen tersebut menjadi Peraturan Daerah (Perda) tentang Renstra maupun Propeda.

Penilaian tersebut dilaksanakan dengan meneliti dokumen-dokumen perencanaan maupun dokumen pelaksanaan yang disampaikan oleh Kepala Daerah yang merupakan rangkuman seluruh kegiatan pemerintahan selama masa jabatan Kepala Daerah yaitu 5 (lima) tahun. Dari hasil mempelajari dokumen-dokumen tersebut baru akan ditentukan sikap oleh DPRD apakah mereka menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah. Berkaitan dengan penolakan DPRD terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah pada akhir masa jabatan. Yang perlu juga dikemukakan disini adalah apabila DPRD menerima setiap pertanggungjawaban Kepala Daerah pada tiap-tiap akhir tahun anggaran, maka pertanggungjawaban Kepala Daerah pada akhir masa jabatan tentunya juga dengan sendirinya juga harus diterima, mengingat parameter atau indikator penilaiannya terhadap dokumen-dokumen perencanaan maupun program kerja serta kinerja pemerintahan yang disampaikan setiap akhir tahun anggaran oleh Kepala Daerah yaitu APBD, Propeda serta Renstra yang dirangkum di masa jabatan Kepala Daerah yang bersangkutan selama 5 (lima) tahun. Penolakan DPRD terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah pada akhir tahun anggaran seperti dikemukakan pasal 46 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999

maupun pasal 8 ayat (1) dan (2) PP Nomor 108 Tahun 2000 masih perlu diperdebatkan, mengingat konsekuensi dari penolakan. *Pertama*; penolakan tersebut dapat dijadikan alat bagi kepentingan politik para anggota DPRD. *Kedua*; Kepala Daerah yang bersangkutan tidak dapat dipilih lagi untuk masa jabatan kedua di daerah tersebut maupun di daerah lain.

Berikut akan dikemukakan prosedur penyampaian maupun penilaian laporan pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah yang telah diatur oleh PP Nomor 108 Tahun 2000 yaitu :

Pasal 18 ayat :

- (1) Pertanggungjawaban akhir masa jabatan dibacakan oleh Kepala Daerah di depan Sidang Paripurna DPRD, paling lambat 2 (dua) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- (2) Setelah dibacakan Kepala Daerah, dokumen pertanggungjawaban akhir masa jabatan diserahkan kepada DPRD, untuk selanjutnya dilakukan penilaian sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku;
- (3) Penilaian DPRD atas pertanggungjawaban Kepala Daerah disampaikan paling lambat selesai 1 (satu) bulan setelah dokumen pertanggungjawaban akhir masa jabatan diterima oleh DPRD;
- (4) 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 dianggap diterima.

Pasal 9 ayat :

- (1) 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;
- (2) Penilaian atas pertanggungjawaban Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua

pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir, yang terdiri dari seluruh fraksi.

Seperti diketahui seorang Kepala Daerah dalam rangka menjalankan tugas-tugasnya selalu berpedoman pada Anggaran Pendapatan dan Anggaran Belanja Pembangunan Daerah (APBD) baik tolok ukur fisik maupun tolok ukur dari segi keuangan sebagai tindak lanjut dari Program Pembangunan Daerah (Propeda), sedangkan Propeda didasarkan atas rencana strategik (Renstra) yang ditetapkan bersama-sama antara DPRD dan Kepala Daerah, namun dalam prakteknya selama ini menunjukkan bahwa tidak semua Propeda maupun Renstra dapat diimplementasikan ke dalam APBD tahunan, sehingga pelaksanaan APBD tidak pernah sinkron atau sesuai dengan Propeda maupun Renstra yang telah ditetapkan. Hal ini disebabkan :

- Pertama : Setiap perencanaan maupun pelaksanaan-pelaksanaan pembangunan masih tergantung pada anggaran pendapatan dan penerimaan daerah.
- Kedua : Setiap pelaksanaan kegiatan sering berbenturan dengan birokrasi dan prosedur administrasi yang rumit dan ini berakibat pula berkurangnya waktu pelaksanaan di lapangan.
- Ketiga : Terjadinya hal yang tidak diinginkan seperti bencana alam dan hambatan-hambatan lain yang tetap berpengaruh terhadap pelaksanaan kegiatan Kepala Daerah, belum lagi permintaan-

permintaan lain oleh kalangan DPRD sendiri yang sering membebani Kepala Daerah.

Dari uraian yang dikemukakan di atas, sangatlah tidak mungkin apabila penilaian laporan pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah hanya didasarkan pada tolok ukur Renstra semata seperti disebutkan pada pasal 17 PP Nomor 108 Tahun 2000, tetapi harus ada tolok ukur lain yang dibuat oleh pihak DPRD.

Penolakan DPRD terhadap laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, maupun penolakan laporan pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan yang hanya berdasarkan tolok ukur Renstra semata tentu saja sangat tidak beralasan dan sangat tidak rasional.

3. Parameter Dan Penilaian Laporan Pertanggungjawaban Untuk Hal-hal Tertentu.

Proses penilaian terhadap Kepala Daerah yang dilakukan DPRD berkaitan dengan pasal 45 ayat (2) maupun prosedur yang telah ditentukan oleh pasal 21 PP Nomor 108 Tahun 2000 tentunya menggunakan parameter yang akan ditentukan serta disepakati terlebih dahulu oleh seluruh anggota DPRD. Parameter maupun indikatornya tentu harus dibuat secara hati-hati dan dimasukkan ke dalam Perda Tata Tertib DPRD, mengingat pemeriksaan maupun penilaiannya berkenaan dengan perbuatan pidana atau kriminal dan atau perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dapat menimbulkan krisis

kepercayaan publik yang luas, untuk hal tersebut DPRD dapat membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk melakukan penyelidikan terutama terhadap kasus yang cukup berat dan melibatkan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bahkan dapat sampai ketingkat penggunaan hak DPRD untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagaimana diatur (pasal 19 ayat (1) huruf a) yang juga mekanismenya diatur di dalam tata tertib DPRD, Hak DPRD untuk meminta pertanggungjawaban kepada Gubernur, Bupati, Walikota yang diatur pasal 19 ayat (1) huruf a UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan wewenang atribusi, yaitu suatu wewenang yang bersumber dari Undang-undang.¹⁷ Prosedur dan mekanisme penyampaian dan penilaian laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk hal-hal tertentu yang telah diatur oleh PP Nomor 108 Tahun 2000 adalah sebagai berikut :

Pasal 22 ayat :

- (1) Kepala Daerah Daerah atau Wakil Kepala Daerah dapat dipanggil oleh DPRD atau dengan inisiatif sendiri untuk memberikan keterangan atas dugaan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 21;
- (2) Pemanggilan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas permintaan sekurang-kurangnya 1/3 (sepertiga) dari seluruh anggota.

Pasal 23 :

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.

¹⁷PM. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Majalah Hukum Unair, *Yuridika*, No.05 & 06 Tahun XII, September – Desember 1997, h. 1-2.

Pasal 24 ayat :

- (1) DPRD dapat membentuk Panitia Khusus untuk menyelidiki kebenaran keterangan yang disampaikan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah;
- (2) Berdasarkan hasil penyelidikan Panitia Khusus DPRD dapat mengambil keputusan untuk menerima atau menolak keterangan Kepala Daerah untuk hal tertentu.

B. Menerima Dan Menolak Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah pada prinsipnya dapat diterima atau ditolak oleh DPRD yang dikukuhkan dengan satu keputusan. Untuk menghindari kesewenang-wenangan dalam penggunaan kekuasaan legislatif yang sedemikian besar, diperlukan pengaturan yang representatif. Ada pemikiran untuk bisa dijadikan pertimbangan dalam merumuskan ketentuan peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut :

1. Menerima Laporan Pertanggungjawaban

- a. Kuorum sidang pleno DPRD yang mengagendakan pembahasan/penilaian laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dinyatakan sah jika dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari keseluruhan jumlah anggota DPRD di suatu daerah. Kecuali jika jumlah yang hadir sampai batas waktu dimulainya persidangan tidak mencukupi, dan pada hari yang sama sudah ditunda sampai beberapa kali tetap tidak mencukupi, maka disesuaikan dengan bunyi ketentuan persidangan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD setempat.

- b. Keputusan “menerima” laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dinyatakan sah jika disetujui oleh sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) ditambah 1 (satu) atau $\frac{1}{2} n + 1$ dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Misalnya; jumlah anggota DPRD Tingkat II Kabupaten X seluruhnya adalah 45 orang. Kuorum dianggap sah jika dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3} \times 45$ orang = 30 orang. Keputusan “menerima” dinyatakan sah jika disetujui sekurang-kurangnya $\frac{1}{2} n + 1 + \frac{1}{2} \times 30 + 1$ orang = 16 orang anggota.

2. Menolak Laporan Pertanggungjawaban

- a. Persyaratan kuorum sama dengan butir 1.a. di atas.
- b. Penolakan pertanggungjawaban Kepala Daerah dinyatakan sah jika disetujui sekurang-kurangnya oleh $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPRD yang menghadiri persidangan.

Misalnya; jumlah anggota DPRD Tingkat II Kabupaten Z seluruhnya adalah 45 orang. Quorum dinyatakan sah jika dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3} \times 45$ orang = 30 orang. Keputusan “menolak” dinyatakan sah jika disetujui sekurang-kurangnya $\frac{2}{3} \times 45$ orang = 30 orang.

- c. Dengan adanya keputusan DPRD yang menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah pada persidangan pertama, maka kepada Kepala Daerah diberi kesempatan untuk melengkapi atau menyempurnakan laporan

selambat-lambatnya 30 hari, untuk disampaikan kembali pada sidang pleno DPRD.

- d. Jika dalam persidangan kedua laporan tersebut tetap ditolak maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden, dan Presidenlah yang akan memutuskan setelah mempertimbangkan berbagai masukan.

Adanya perbedaan persyaratan antara menerima dan menolak (menerima menggunakan rumus $\frac{1}{2} n + 1$, sedangkan menolak menggunakan rumus $\frac{2}{3} \times n$ dari jumlah yang hadir) didasarkan pada beberapa pertimbangan, antara lain : *pertama*; untuk mengurangi arogansi anggota mayoritas DPRD. Dengan persyaratan $\frac{2}{3}$ dari jumlah yang hadir, mengharuskan mereka melakukan lobby-lobby secara intensif dengan anggota lainnya dari fraksi yang berbeda. *Kedua*; untuk memperkecil kemungkinan terjadinya kepemimpinan daerah yang jatuh bangun karena saling menggulingkan, sehingga diharapkan stabilitas politik lokal dapat terjaga secara baik. *Ketiga*; untuk menghindari sikap "asal menolak" tanpa dilandasi pemikiran dan argumentasi yang rasional, serta didukung oleh data dan bukti yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Namun, sebelum DPRD menyampaikan usul kepada Presiden setelah memutuskan menolak laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang kedua kalinya, terlebih dahulu perlu dimintakan pertimbangan lain. Baik melalui *public hearing* atau dengan meminta pendapat pada ahli.

C. Implikasi Pembahasan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Ada beberapa kemungkinan implikasi yang timbul dari sidang pleno pembahasan pertanggungjawaban Kepala Daerah.¹⁸ *Pertama*; persidangan dapat berlarut-larut yang diwarnai pro dan kontra dari pihak-pihak yang berkepentingan. Pro dan kontra ini pada perkembangannya dapat bermuara pada terjadinya konflik berkepanjangan antara Kepala Daerah dan DPRD. *Kedua*; pembahasan dapat berlangsung secara mulus tanpa ada hambatan yang berarti. *Ketiga*; suasana sidang “dikesankan” berlangsung alot dan seru dalam nuansa penolakan pertanggungjawaban untuk memaksa Kepala Daerah agar mau melakukan *bargaining* yang ujung-ujungnya adalah “uang”. *Keempat*; pembahasan semula memang berlangsung sangat keras dan alot, karena memang ada pelanggaran cukup berat yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan sudah diketahui oleh publik. Tetapi kenyataannya persidangan berhasil diselesaikan dengan “penerimaan” pertanggungjawaban tanpa catatan apa pun.

Keempat kemungkinan di atas sangat tergantung dari situasi kehidupan politik lokal masing-masing daerah dan kualitas para anggota DPRD. Jadi, sifatnya situasional yang dilatarbelakangi oleh kepentingan-kepentingan apa yang berkembang dan menjadi motivasi diantara kedua belah pihak. Sehingga, diperlukan kepandaian dalam membaca situasi dan kemampuan memanfaatkan situasi.

¹⁸Bambang Yudoyono, *op.cit.* h. 90.

Kemungkinan implikasi yang pertama, yaitu terjadinya konflik¹⁹ berkepanjangan antara Kepala Daerah dan DPRD, biasanya dilatarbelakangi kepentingan politik atau kekuasaan. Dalam hal ini yang diincar oleh kelompok yang menentang (bisa gabungan) adalah kursi Kepala Daerah. Konflik seperti ini biasanya sulit diselesaikan dalam waktu singkat. Selama tokoh yang dijagokan atau tokoh yang berkepentingan belum berhasil didudukkan di kursi Kepala Daerah, sulit diperoleh titik temu. Contoh; bagaimana berlarut-larutnya masalah pro dan kontra terhadap Gubernur Kalimantan Barat, Aspar Aswin, yang sampai melibatkan ribuan pendukung masing-masing dari kelompok yang bertikai.

Kemungkinan implikasi yang kedua, yaitu persidangan berjalan mulus tanpa hambatan berarti. Ada beberapa hal yang mungkin menjadi penyebabnya, yaitu : (1) Materi pertanggungjawaban Kepala Daerah benar-benar bagus dan tidak terdapat celah-celah yang dapat dijadikan alasan penolakan. (2) Situasi politik lokal dalam keadaan stabil dan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD berlangsung "baik". Hubungan yang "baik" ini bisa disebabkan karena masing-masing pihak mempunyai tingkat kedewasaan politik yang tinggi, atau kondisi kelegislatifan masih seperti pada era sebelumnya, di mana DPRD berada di bawah bayang-bayang dominasi Kepala Daerah. (3) Sejak sebelum persidangan dimulai telah dikembangkan "*money politic*", sehingga seluruh anggota DPRD bisa diyakinkan menerima pertanggungjawaban Kepala Daerah. Dengan kondisi

¹⁹*Ibid*, h. 92.

seperti yang terakhir ini, kecil kemungkinannya terjadi konflik. Karena, semuanya oke-oke saja dan bisa diatur.²⁰

Kemungkinan implikasi yang ketiga, terjadi karena adanya permainan tingkat tinggi yang menskenariokan penyelesaian melalui pendekatan bagi-bagi uang. Situasi pada kemungkinan yang ketiga ini sebenarnya relatif tenang dan baik, tetapi oleh karena tampak ada peluang penggunaan kemampuan dana yang besar dari Kepala Daerah, maka dibuat seolah-olah terjadi penolakan keras. Dari ramainya pembahasan yang bernuansa (semu) penolakan, memaksa Kepala Daerah melalui perangkatnya melakukan pendekatan bagi-bagi uang dengan dalih bermacam-macam.

Kemungkinan implikasi yang keempat, pertanggungjawaban Kepala Daerah seharusnya ditolak karena adanya pelanggaran yang cukup berat, dan publik sudah tahu serta menolak. Tetapi karena kualitas anggota DPRD lebih berorientasi pada kepentingan untuk memperoleh keuntungan materi atau uang, maka tentunya yang dikembangkan adalah *money politic*. Dalam situasi seperti ini isi laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak menjadi pusat perhatian yang serius, melainkan bagaimana memberikan kesan kepada publik bahwa apa yang dilakukan Kepala Daerah ternyata tidak seberat yang diduga. Jadi, dalam kasus ini DPRD bukan membela publik yang diwakilinya, melainkan membela kepentingan Kepala Daerah harus berindikasi bersalah. Untuk kasus seperti ini

²⁰*Ibid*, h. 92.

Kepala Daerah harus menyediakan sejumlah dana guna mendukung kelancaran persidangan DPRD.

Kalau kemungkinan munculnya implikasi dari pembahasan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah ternyata lebih banyak dilatarbelakangi kepentingan materi atau uang, etika politik dan etika pemerintahan serta akuntabilitas publik pemerintahan daerah pantas dipertanyakan. Kasus seperti ini menurut sinyalemen banyak pihak, konon terjadi di berbagai daerah. Tetapi sulit dibuktikan secara hukum, karena memang tidak dilakukan secara terang-terangan.

D. Akibat Hukum Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Sebagai konsekuensi dari laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD sebagaimana ketentuan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 serta prosedur dan mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah diatur oleh PP Nomor 108 Tahun 2000 bahwa ketiga macam laporan pertanggungjawaban itu memiliki akibat hukum, terutama apabila ketiga laporan pertanggungjawaban tersebut ditolak oleh DPRD sebagai pihak yang mewajibkan penyampaian laporan pertanggungjawaban. Akibat-akibat hukum tadi akan diuraikan sebagai berikut :

1. Akibat Hukum Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran.

Sebagaimana telah diatur oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 pasal 46 ayat (3) mengatakan bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawaban ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada presiden. PP

Nomor 108 Tahun 2000 juga mengatur tentang hal tersebut yaitu pada pasal 10 ayat (1) dan (2).

Namun untuk proses pemberhentian yang diusulkan oleh DPRD dilaksanakan pemerintah berkewajiban untuk mengadakan penyelidikan dengan cara membentuk komisi penyelidik independent terdiri dari para ahli yang berkonpaten dan independen, Non partisan yang kredibilitasnya telah diakui oleh masyarakat sebagaimana telah diatur oleh PP Nomor 108 Tahun 2000 pasal 11 dan pasal 12.

2. Akibat Hukum Laporan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bab II di atas bahwa laporan pertanggungjawaban akhir masa jabatan Kepala Daerah juga mempunyai konsekuensi dan akibat hukum. Seperti dijelaskan pada pasal 54 UU Nomor 22 Tahun 1999 bahwa Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya oleh DPRD, tidak dapat dicalonkan kembali sebagai Kepala Daerah dalam masa jabatan berikutnya dan hal inipun diatur juga pada pasal 20 PP Nomor 108 Tahun 2000.

3. Akibat Hukum Laporan Pertanggungjawaban Untuk Hal-hal Tertentu.

Kewajiban Kepala Daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD berkaitan dengan adanya dugaan perbuatan dan tindakan pidana yang dilakukan oleh Kepala Daerah yang dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas dan keterangan pertanggungjawaban tersebut ditolak oleh DPRD, maka DPRD dapat menugaskan pemberhentian Kepala

Daerah sebagaimana diatur oleh pasal 49 huruf g. Namun untuk pemberhentian Kepala Daerah masih bersifat sementara sambil menunggu hasil keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap sebagaimana diatur pasal 26 PP Nomor 108 Tahun 2000.

Berkenaan dengan usul pemberhentian Kepala Daerah yang apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD untuk kedua kalinya sebagaimana diatas pasal 46 ayat (3) saat ini masih dalam perdebatan dikalangan elemen yang ada dimasyarakat mengingat dalam penjelasannya PP Nomor 108 Tahun 2000 menyebutkan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk akhir tahun anggaran merupakan laporan kemajuan (*progress report*) Kepala Daerah terhadap pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah, dan forum tersebut bukan sebagai wahana untuk menjatuhkan Kepala Daerah, akan tetapi sebagai wahana untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sungguh menarik untuk dikaji bertalian dengan pemberhentian Walikota Surabaya H. Sunarto Sumoprawiro yang baru-baru ini dilaksanakan oleh DPRD Kota Surabaya melalui keputusan DPRD Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2002 dengan konsideran menimbang sebagai berikut :

1. Bahwa Walikota Surabaya H. Sunarto Sumoprawiro lebih dari 3 (tiga) bulan tidak bisa melaksanakan tugasnya sebagai Walikota Surabaya dikarenakan sakit.

2. Bahwa Walikota Surabaya H. Sunarto Sumoprawiro selama sakit terlambat memberikan laporan tentang keadaan dan keberadaannya dan belum memberikan medical record sesuai dengan permintaan DPRD Kota Surabaya.
3. Bahwa Kota Surabaya saat ini sedang menghadapi permasalahan-permasalahan yang memerlukan penanganan yang serius, cepat dan tepat dari Walikota Surabaya serta jajarannya.
4. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas DPRD Surabaya memandang perlu untuk segera memberhentikan H. Sunarto Sumoprawiro dari jabatannya sebagai Walikota Surabaya sampai akhir masa jabatan Preidoe 2000 – 2005.
5. Bahwa penentuan sikap sebagaimana tersebut poin-poin di atas perlu dituangkan dalam suatu kepanitiaan.

Dasar hukum bagi pemberhentian Walikota Surabaya H. Sunarto Sumoprawiro yang ditetapkan oleh Keputusan DPRD dalam konsideran mengingat :

1. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (tanpa menyebutkan pasal).
2. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (tanpa menyebutkan pasal).
3. Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata tertib DPRD.

5. Keputusan DPRD Kota Surabaya Nomor 48 Tahun 2001 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Surabaya.

Selain menggunakan pertimbangan-pertimbangan dan dasar hukum di atas juga mendapat pandangan dan mendengar masukan dari fraksi-fraksi di DPRD.

Yang menjadi pertanyaan oleh berbagai pihak di dalam keputusan DPRD Nomor 1 Tahun 2002 itu adalah dasar hukum yang dipakai tidak jelas, karena tidak menunjuk dengan pasti pasal berapa dari UU Nomor 22 Tahun 1999 dan pasal berapa Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 yang dilanggar oleh Walikota Surabaya H. Sunarto Sumoprawiro sehingga yang bersangkutan diberhentikan.

Pro dan kontra terus berlanjut terhadap masalah pemberhentian ini. Baik oleh masyarakat yang berada di kota Surabaya maupun pihak pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Dalam Negeri. Hingga saat ini belum ada pula keputusan dari Presiden untuk mengesahkan pemberhentian Walikota Surabaya yang diusulkan oleh DPRD kota Surabaya.

Dari fakta tersebut di atas dapat dikatakan bahwa pemberhentian seorang Kepala Daerah oleh DPRD dapat saja dilakukan ditengah jalan dalam masa jabatannya. Walaupun dasar hukum yang digunakan masih harus dipertanyakan.