

**KEDUDUKAN LAPORAN KETERANGAN  
PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH KEPADA  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
MENURUT UNDANG-UNDANG RI NOMOR 23 TAHUN  
2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**Oleh:**

**SEPTIANA**

**NIM: 912 20 080**

**TESIS**



**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PALEMBANG, 2023**

**KEDUDUKAN LAPORAN KETERANGAN  
PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) MENURUT UNDANG-  
UNDANG RI NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN  
DAERAH**

**Oleh:  
SEPTIANA  
NIM: 912 20 080**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat  
untuk memperoleh gelar Magister Hukum  
pada Program Studi Magister Hukum  
Program Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Palembang**



**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PALEMBANG, 2023**

**KEDUDUKAN LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN  
KEPALA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH MENURUT  
UNDANG UNDANG RI NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH**

Nama : SEPTIANA  
NIM : 912 20 080  
Bidang Kajian Utama : Hukum Kenegaraan  
Program Studi : Magister Hukum

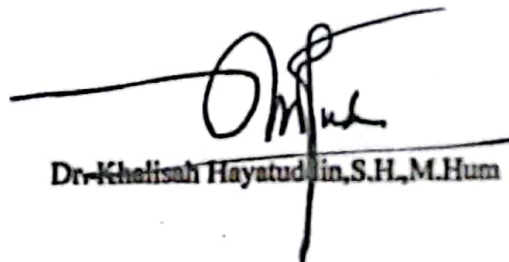
**MENYETUJUI**  
Dosen Pembimbing

Pembimbing I,

Pembimbing II,

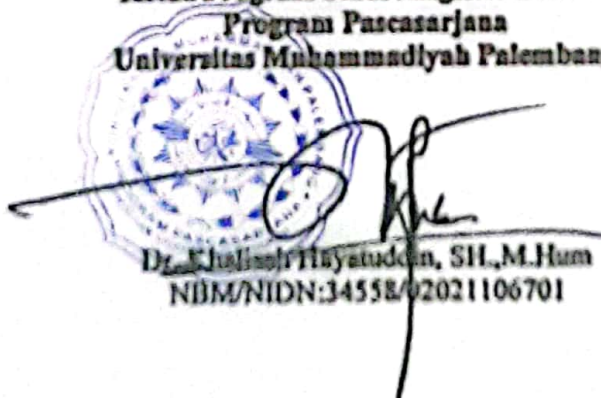


Dr.H. Eri Salia, S.H., M.H



Dr. Khelisah Hayatuddin, S.H., M.Hum

**MENGETAHUI,**  
Ketua Program Studi Magister Hukum  
Program Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Palembang



Dr. Khelisah Hayatuddin, S.H., M.Hum  
NBM/NIDN: 34558/2021106701

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Dr. H. Erli Salia, S.H., M.H



Sekretaris : Dr.Khallsah Hayatuddin, SH., M.Hum



Anggota :1. Prof. Dr. H. Romli., SA, M.Ag



2. Dr. Helwan Kesra, S.H., M.Hum



3. Dr.Abdul Latif Mahfuz, S.H., M.Kn



2. Ketua Program Studi Magister Hukum

Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang

Ketua



Dr. Khallsah Hayatuddin, SH., M.Hum.  
NBM/NIDN: 734558/02/2106701

Tanggal Lulus Ujian : 21 Desember 2022

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan dibawah ini :

NAMA : SEPTIANA

Tempat/Tgl. Lahir : Lawang Agung Muratara/21 September 1984.

NIM : 91220080

Program Studi : Magister Hukum

Perguruan Tinggi: Universitas Muhammadiyah Palembang

Menyatakan bahwa :

1. Tesis ini adalah karya saya dan disusun sendiri dengan sungguh-sungguh, serta bukan merupakan penjiplakan karya orang lain. Apanila dikemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar, maka saya sanggup menerima sanksi berupa pembatalan Tesis ini dan segala konsekuensinya.
2. Saya bersedia untuk menanggung segala bentuk tuntutan hukum yang mungkin timbul jika terdapat pelanggaran Hak cipta dalam karya ilmiah saya ini.
3. Memberikan hak kepada perpustakaan Universitas Muhammadiyah Palembang untuk menyimpan, alih media, mengelola dan menampilkan/mempublikasikanya di media *fulltext* untuk kepentinganakkademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, tanpa paksaan dan tekanan dari siapapun.

Palembang, 2022

Yang membuat pernyataan,



5000  
METRAL  
TEMPIL  
60AKX713810252

SEPTIANA

## ABSTRACT

POSITION OF REPORT OF RESPONSIBILITY OF REGIONAL HEADS TO REGIONAL PEOPLE'S REPRESENTATIVE BOARDS (DPRD) ACCORDING TO LAW OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 23 OF 2014 CONCERNING REGIONAL GOVERNMENT

BY

SEPTIANA

In the administration of regional government, it is carried out by the regional head and the Regional People's Representative Council (DPRD), meaning that the DPRD and the Regional Head have an equal position, even though on the other hand the DPRD is also a regional legislative body, this is limitedly regulated in Law No. 23 of the Republic of Indonesia. 2014 concerning Regional Government. The Regional Head submits the Accountability Report (LKPJ) to the DPRD at the end of each fiscal year and at the end of the term of office. The problems in this thesis are How is the Accountability Report (LKPJ) of the Regional Head to the DPRD and How is the Position of the DPRD in the administration of regional government according to RI Law number 23 of 2014 concerning regional government. The research method in this thesis is normative research by examining primary legal materials in the form of legislation and secondary legal materials in the form of literature relevant to the research problems discussed and also supported by primary data sourced from the field through interviews. The results of this study are that the Regional Head submits the LKPJ to the head of the DPRD in the administration of regional government, both in decentralized government affairs, as well as assistance tasks (Medebewind) at the end of each fiscal year and at the end of the term of office of the Regional Head, there are no legal consequences for being rejected or not accepting the LKPJ. Regional Head to DPRD. While the position of the DPRD, apart from being a regional legislative body, is also part of the regional government that carries out the functions, duties and authorities of the regional government in accordance with the applicable laws and regulations.

Keywords: Position, Regional Head LKPJ. DPR

## **KATA PENGANTAR**

Bismillahirrohmanirrohim

*Assalamu'alaikum Warohmatullahiwarokatuh*

Syukur Alhamdulillah senantiasa dipanjatkan kehadiran Allah SWT. karena atas limpahan Rachmat dan Hidayah serta karuniaNYA juga sehingga tesis ini dapat diselesaikan. Penulisan tesis ini berangkat dari kenyataan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diselenggarakan oleh Kepala Daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), padahal dalam teori Trias Politika Kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, namun menurut Undang-undang RI Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD merupakan bagian dari Pemerintah Daerah yang artinya DPRD juga menjalankan urusan pemerintahan bersama Kepala Daerah. Dan dalam praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepala Daerah menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada setaiap akhir tahun anggaran dan pada akhir masa jabatan Kepala Daerah. Oleh karena itu dalam Tesis ini akan dikaji tentang Kedudukan LKPJ Kepala Daerah kepada DPRD dan kedudukan DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Mudah-mudahan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi aparatur Penyelenggara Pemerintahan khususnya Kepala Daerah baik Gubernur maupun Bupati/Wli Kota dan DPRD. Dalam penulisan tesis ini penulis menyadari sepenuhnya masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan baik teknis

penulisan maupun analisis kajian yang terdapat dalam tesis ini, oleh sebab itu kritik dan saran yang sifatnya membangun dari semua pihak sangat diharapkan demi terwujudnya tesis ini yang lebih sempurna.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. H. Abid Djazuli, SE. MM, Rektor Universitas Muhammadiyah Palembang dan para Wakil Rektor;
2. Ibu Dr. Hj. Sri Rahayu, SE. MM, Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang;
3. Bapak Dr. Eko Ariyanto, ST. M. Eng. Sekretaris Program pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Palembang;
4. Ibu Dr. Khalisah Hayatuddin, SH. M.Hum, Ketua Prodi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang;
5. Bapak Dr. Abdul Latif Mahfuz, SH. M.Kn. sekretaris Prodi Magister Hukum Program pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.
6. Bapak Dr. H. Erli Salia, SH. MH. Selaku Pembimbing I Tesis ini;
7. Ibu Dr. Khalisah Hayatuddin, SH. M.Hum. Selaku Pembimbing II Tesis ini;
8. Seluruh Dosen Pengajar dan Staf Administrasi Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang;
9. Seluruh Staf Prodi Magister Hukum dan staf Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Palembang;
10. Rekan-rekan Mahasiswa Prodi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang Angkatan 30.



11. Seluruh Keluarga yang tercinta Suamiku Firman Akbar.S.H dan anak-anakku 1. Fahri Akbar 2. Afiqah Az Zahra Akbar 3. Fathur Rahman Alfarizi Akbar.
12. Kedua Orang Tuaku Tersayang Ayah Sofiyan, Ibu Cik Ima dan Mertuaku yang selalu mendoakan setiap langakahku.
13. Berbagai Pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.

Terimakasih atas perhatian dan dorongan serta bantuan kepada penulis selama ini, semoga semua budi baik yang penulis terima tersebut mendapat imbalan pahala dari Allah SWT. aamiin.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Palembang,

2022

SEPTIANA

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	
<b>MOTTO/PERSEMBAHAN .....</b>	
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	
<b>DAFTAR ISI.....</b>	
<b>ABSTRAK .....</b>	
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A    Latar Belakang .....	1
B    Permasalahan .....	11
C    Ruang Lingkup .....	11
D    Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	12
E    Kerangka Teoritis Dan Konseptual.....	13
F    Metode Penelitian.....	22
G    Sistematika Penulisan .....	25
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>26</b>
A    Struktur Pemerintah Daerah.....	26
B    Otonomi Daerah.....	32
C    Asasa-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	39
D    Kekuasaan Kepala Daerah.....	48
E    Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) .....	69
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>73</b>
A    Kedudukan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Menurut Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .....	73

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.<sup>1</sup> Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Jika kita lihat DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang, DPRD mempunyai hak : (a) interpelasi; (b). angket; dan (c) menyatakan pendapat.

Pasal 57 Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah : “Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat

---

<sup>1</sup> Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, hlm, 43.

Daerah”. DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Provinsi bersama Gubernur, membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh Gubernur, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi, memilih Gubernur, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian, memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi, memberikan persetujuan terhadap kerjasama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah Provinsi dan melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 101 ayat (1) UU RI Nomor 23 Tahun 2014). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut diatas diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi Tentang tata tertib. (Pasal 101 ayat (2) UU RI nomor 23 tahun 2014).

Sedangkan Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Wali Kota, membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda mengenai APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Wali Kota, melaksanakan pengawasan terhadap

pelaksanaan Perda dan APBD Kabupaten/Kota, memilih Bupati/Wali Kota, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wali Kota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian, memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Wali Kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah dan melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 154 ayat (1) UU RI Nomor 23 Tahun 2014). Ketentuan tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 154 ayat (1) diatas diatur dalam Peraturan DPRD Kabupaten/Kota Tentang tata tertib. (Pasal 154 ayat (2) UU RI Nomor 23 tahun 2014).

Penyelenggaran urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala

provinsi yang meliputi 16 (enam belas) buah urusan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan pemerintah daerah memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya.<sup>2</sup> Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm 44

urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.<sup>3</sup>

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti prinsip.

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-

---

<sup>3</sup> Syauckani HR, dkk, 2005, *Otonomi Daerah dan Komopetensi Lokal*, Dyanan Milenia, Jakarta, hlm, 71.

Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.<sup>4</sup> Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi Politik luar negeri, Pertahanan, Yustisi, Moneter, Fiscal nasional, Agama.

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan, Pemerintah dapat :<sup>5</sup> (1) Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, (2) Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah atau; (3) Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Pelaksanaan pemerintahan daerah yang seharusnya di dalam prakteknya haruslah sesuai dengan asas legalitas. Pemerintah daerah harus bertindak sesuai kewenangan yang berlaku. Pemerintah daerah tidak boleh bertindak dengan menyalahgunakan wewenang dan melampaui wewenang, atau tanpa wewenang, sehingga dengan demikian dapat mewujudkan Negara Sejahtera.

Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, maka kepala daerah

---

<sup>4</sup> Juanda, *Op. Cit*, hlm, 53

<sup>5</sup> *Ibid*,



otonom bukan perpanjangan pemerintahan pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat di daerah yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi rakyat secara aktif.

Pemerintahan daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat. Pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban yakni dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan tindakan pemerintahan kepada rakyat di daerah.<sup>6</sup>

Transparansi diartikan pemerintahan daerah dapat secara terbuka bagi rakyat di dalam memperoleh informasi dari setiap kegiatan tindakan pemerintahan daerah, sedangkan berdasarkan hukum diartikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan kepada akal sehat dan pengalaman serta partisipas dimaksudkan yaitu menerima masukan atau pertimbangan dari rakyat di daerah yang bersangkutan. Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah memberikan kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara berdayaguna dan berhasil guna sesuai harapan rakyat di daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisien dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.

---

<sup>6</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1

Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah. Lebih lanjut disebutkan kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.<sup>7</sup>

Sedangkan kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketetapan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan oleh daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah, maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditanganai oleh pemerintah, maka urusan tersebut ditangani pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat besar kecilnya resiko yang dihadapi. Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling

---

<sup>7</sup> Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 8

berhubungan (interkoneksi), saling tergantung (interdependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Dalam hubungan kepala daerah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan Negara memiliki dua fungsi pemerintahan. Pertama, yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Kedua, sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah. Dengan kedua fungsi tersebut kepala daerah, harus mengamankan juga program-program pemerintah di daerah.

Kepala Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud Pasal 67 UU RI Nomor 23 tahun 2014, Kepala Daerah juga wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud mencakup laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah.(Pasal 69 ayat (1) dan ayat (2) UURI Nomor 23 Tahun 2014).

Laporan penyelenggaraan Pemerintah Daerah memuat rangkaian kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan Tugas Perbantuan. Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali

dalam 1 (satu) tahun. Bupati/Wali kota menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana maksud di atas disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dimaksud digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat. Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud. Menteri dapat mengkoordinasikan pengembangan kapasitas daerah sedangkan pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dapat berupa pemberian penghargaan dan sanksi. (Pasal 70 UU RI Nomor 23 Tahun 2014).

Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah daerah. Sebagaimana ketentuan Pasal 69 ayat (1) UU RI Nomor 23 Tahun 2014, bahwa Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir, maka Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD tersebut dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. (Pasal 71 UU RI Nomor 23 Tahun 2014).

Berdasarkan uraian di atas menjadikan peneliti tertarik untuk melakukan kajian melalui tesis ini yang diberi judul : “KEDUDUKAN

LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG RI NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH.”.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang RI Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang RI Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?

C. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini adalah dibidang hukum tata negara khususnya hukum pemerintahan daerah. Untuk membatasi permasalahan yang akan dibahas, agar tidak melebar maka penulis membatasi permasalahan mengenai kedudukan laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dan fungsi Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU RI Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun tidak tertutup kemungkinan menyinggung hal-hal lain yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

#### D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

##### 1. Tujuan Penelitian untuk :

- a. Menganalisis dan mengetahui laporan keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan rakyat daerah menurut Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Menganalisis dan mengetahui Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang RI Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

##### 2. Kegunaan Penelitian

###### a. Secara Teoritis

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan Hukum Administrasi Negara atau Hukum Pemerintahan pada khususnya, terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

###### b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh kepala pemerintahan di daerah beserta dengan perangkat daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan kaidah atau norma-norma penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama Pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai pelaksana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

## E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

Dalam membahas dan memecahkan masalah yang telah dirumuskan dalam penulisan tesis ini, dipergunakan landasan teoritis sebagai berikut :

#### a. Teori Pertanggungjawaban

Kemampuan bertanggungjawab merupakan unsur kesalahan, oleh karena itu untuk membuktikan unsur kesalahan tersebut, maka unsur pertanggungjawaban harus juga dibuktikan, namun demikian untuk membuktikan adanya unsur kemampuan bertanggungjawab itu sangat sulit dan membutuhkan waktu dan biaya, maka dalam praktek dipakai fahami yaitu bahwa setiap orang dianggap mampu bertanggungjawab kecuali ada tanda-tanda yang menunjukkan lain.

Maka dari keterangan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa pengertian pertanggungjawaban pidana yaitu kemampuan seseorang untuk menerima resiko dari perbuatan yang diperbuatnya sesuai dengan undang-undang.

Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu :<sup>8</sup>

- a. Teori *fautes personalles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.
- b. Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 35

pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.

Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab, dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut :<sup>9</sup>

#### 1. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability* atau *liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya Pasal 1365, 1366 dan 1367, prinsip ini dipegang secara teguh. Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang lazim dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu :

- a. Adanya perbuatan;
- b. Adanya unsur kesalahan;
- c. Adanya kerugian yang diderita;
- d. Adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Yang dimaksud kesalahan adalah unsur yang bertentangan dengan hukum. Pengertian hukum tidak hanya bertentangan dengan

---

<sup>9</sup> Shidarta, 2006, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Edisi Revisi*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm. 73



undang-undang tetapi juga kepatutan dan kesusilaan dalam masyarakat.

## 2. Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (*presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah.

Kata “dianggap” pada prinsip “*presumption of liability*” adalah penting, karena ada kemungkinan tergugat membebaskan diri dari tanggung jawab, yaitu dalam hal ia dapat membuktikan bahwa ia telah “mengambil” semua tindakan yang diperlukan untuk menghindari terjadinya kerugian.

Dalam prinsip ini, beban pembuktiannya ada pada si tergugat. Dalam hal ini tampak beban pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*). Hal ini tentu bertentangan dengan asas hukum praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*). Namun jika diterapkan dalam kasus konsumen akan tampak asas demikian cukup relevan. Jika digunakan teori ini, maka yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan itu ada pada pihak pelaku usaha yang digugat. Tergugat harus menghadirkan bukti-bukti bahwa dirinya tidak bersalah. Tentu saja konsumen tidak dapat sekehendak hati mengajukan gugatan. Posisi konsumen sebagai penggugat selalu terbuka untuk digugat balik oleh pelaku usaha, jika ia gagal menunjukkan kesalahan tergugat.

### 3. Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip yang kedua, prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas. Contoh dari penerapan prinsip ini adalah pada hukum pengangkutan. Kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin atau bagasi tangan, yang biasanya dibawa dan diawasi oleh penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang. Dalam hal ini pengangkut (pelaku usaha) tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya. Pihak yang dibebankan untuk membuktikan kesalahan itu ada pada konsumen.

### 4. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab mutlak (*absolute liability*). Kendati demikian ada pula para ahli yang membedakan kedua terminologi di atas.

Ada pendapat yang menyatakan, *strict liability* adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Namun ada pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya pada keadaan *force majeure*. Sebaliknya *absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.

Menurut E. Suherman, *strict liability* disamakan dengan *absolute liability*, dalam prinsip ini tidak ada kemungkinan untuk membebaskan diri dari tanggung jawab, kecuali apabila kerugian yang timbul karena kesalahan pihak yang dirugikan sendiri. Tanggung jawab adalah mutlak.

#### 5. Prinsip Tanggung Jawab Dengan Pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) ini sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Dalam perjanjian cuci cetak film, misalnya ditentukan, bila film yang ingin dicuci atau dicetak itu hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas), maka si konsumen hanya dibatasi ganti kerugian sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru.

#### b. Teori Desentralisasi

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu “*de*” berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jadi menurut perkataan berasal dari desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.<sup>10</sup>

Desentralisasi dalam arti *self government* menurut Smith dalam Khairul Muluk berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki *self government* melalui lembaga politik yang akan direktur secara demokratis sesuai dengan batas yuridiksinya. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik

---

<sup>10</sup> Inu Kencana Syafei, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 85

provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan atas daerah pemilihan yang mencerminkan aspirasi rakyat di daerah pemilihan tertentu. Karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Menurut Henry Maddick dalam Juanda, desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.<sup>11</sup>

Amrah Muslimin menyebutkan, sistem desentralisasi, yaitu pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>12</sup>

Berdasarkan pendapat Bachrul Elmi menyebutkan, bahwa desentralisasi berarti memberikan sebagian dari wewenang pemerintahan pusat kepada daerah, untuk melaksanakan dan menyelesaikan urusan yang menjadi tanggung jawab dan menyangkut kepentingan daerah yang bersangkutan (otonomi). Urusan yang menyangkut kepentingan dan tanggung jawab daerah meliputi : urusan umum dan pemerintahan, penyelesaian fasilitas pelayanan dan urusan sosial, budaya, agama dan kemasyarakatan.

Penyerahan urusan pemerintahan lebih lanjut menurut Siswanto Sunarno menjelaskan bahwa desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan

---

<sup>11</sup> Juanda, *Op. Cit*, hlm. 54

<sup>12</sup> Amrah Muslimin, 1998, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 27

daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.

Pada hakekatnya pemerintahan daerah melaksanakan pemerintahan daerah melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan wajib dan pilihan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan 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.

Pemerintah daerah dalam fungsi mengatur bersifat menetapkan peraturan-peraturan terhadap kepentingan daerah yang bersifat abstrak berisi norma perintah dan larangan, sedangkan tindakan mengurus bersifat peristiwa konkrit serta tindakan mengadili yaitu mengambil tindakan dalam bentuk keputusan untuk menyelesaikan sengketa dalam hukum publik, privat dan hukum adat. Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, oleh Jimly Asshidiqie, dinyatakan memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah Negara, yakni : (1) ajaran rumah tangga

materiil; (2) ajaran rumah tangga formil; dan (3) ajaran rumah tangga riil.

Lebih lanjut ketiga ajaran rumah tangga ini dijelaskan oleh Jimly

Asshidiqie sebagai berikut :<sup>13</sup>

1. Ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintahan pusat atau daerah masing-masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.
2. Ajaran rumah tangga formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.
3. Ajaran rumah tangga riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata, dengan didasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya. Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi seluas-luasnya, berdasarkan pendapat Sudono Syueb menyebutkan pada intinya, bahwa daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk menentukan sendiri kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pemilihan langsung kepada masyarakat. Melalui pemilihan langsung, maka dihasilkan kepala daerah otonom adalah pemimpin rakyat di daerah bersangkutan yang mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah guna mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah. Sebagai kepala daerah otonom, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, karena melibatkan sebesar-besarnya peran rakyat dalam

---

<sup>13</sup> Jimly Asshidiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 48

penyelenggaraan pemerintahan di daerah serta menciptakan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang demokratis akan dapat menyelenggarakan roda pemerintahan berdasarkan prinsip akuntabilitas dan transparansi, partisipatif, efektif dan efisien serta bermoral yaitu pemerintahan daerah melaksanakan tindakan pemerintahan dengan baik dan mempertanggungjawabkan kepada pemerintah dan rakyat sesuai dengan prinsip akuntabilitas, serta dapat berlangsung secara terbuka dan siap dikoreksi oleh rakyat sesuai esensi prinsip transparansi. Melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat sehingga dapat disebutkan otonomi daerah secara luas adalah prinsip demokrasi, prinsip pemerataan, prinsip kesetaraan, dan prinsip keadilan bagi daerah serta prinsip efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan demikian, desentralisasi dalam asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan kebebasan dan kemandirian yang seluas-luasnya dilakukan oleh pemerintahan daerah. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah yang memiliki fungsi atau bidang pekerjaan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi sesuai dengan demokrasi.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konsep merupakan pengertian dasar dalam suatu penulisan yang memuat istilah-istilah, batas-batas serta pembahasan yang akan dijabarkan dalam penulisan karya ilmiah. Agar tidak terjadi kesimpangsiuran penafsiran serta memudahkan pengertian, maka dalam

uraian di bawah ini, akan dikemukakan penjelasan dan batasan-batasan istilah yang berkaitan dengan judul tesis ini sebagai berikut :

1. Pertanggungjawaban adalah perbuatan bertanggungjawab, sesuatu yang dipertanggungjawabkan (Kamus Besar Bahasa Indonesia).
2. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban adalah laporan kepala daerah kepada dewan perwakilan rakyat daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
3. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. (Pasal 1 ayat (3) UU RI Nomor 23 Tahun 2014).
4. Kepala daerah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah orang yang mengepalai suatu daerah ( Gubernur, Bupati/wali kota).
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah (Pasal 1 ayat ( 4) UU RI Nomor 23 Tahun 2014).

#### F. Metode Penelitian

Didalam pengumpulan data untuk kepentingan penelitian ini digunakan metode sebagai berikut :

##### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini tergolong pada jenis penelitian hukum normatif mengkaji data sekunder yaitu kaidah hukum, perundang-undangan, dan



perilaku terapan dari undang-undang. Obyek kajian yaitu : kedudukan laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kedudukan Dewan Perwakilan rakyat Daerah dalam penenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

## 2. Sumber dan Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu :
  - a. Undang-Undang Dasar 1945 dan hasil Amandemen;
  - b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti karya-karya ilmiah, kamus hukum, bahan seminar dan pendapat para sarjana yang berkaitan dengan pokok permasalahan.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu jurnal, pendapat para ahli yang relevan dengan pokok permasalahan yang dibahas.

## 3. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data

### a. Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data penulis mengambil langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) Untuk memperoleh bahan hukum sekunder, dilakukan dengan mengkaji serangkaian dokumen dengan cara membaca, mengutip buku-buku, menelaah peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen dan informasi lain yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.
- 2) Untuk memperoleh bahan hukum primer, dilakukan dengan mengkaji bahan pustaka yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

#### b. Pengolahan Data

Setelah data tersebut terkumpul baik data sekunder melalui kepustakaan maupun data primer melalui wawancara kemudian diolah dengan cara :

- 1) *Editing*, dalam hal ini data yang masuk akan diperiksa kelengkapannya, kejelasannya, serta relevansi dengan penelitian.
- 2) *Coding*, yaitu mengelompokkan kemudian mengklasifikasikan data secara sistematis dengan cara memberikan tanda-tanda tertentu.
- 3) Sistematisasi data, yaitu merekonstruksi data berdasarkan rumusan masalah, agar data yang diperoleh mudah dianalisis, jawaban-jawaban dari responden diringkas terlebih dahulu dengan cara menggolong-golongkan ke dalam kategori tertentu yang telah ditetapkan.

#### 4. Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan menguraikan data ke dalam bentuk uraian kalimat yang tersusun secara rinci

dan sistematis sehingga memudahkan untuk memberikan arti terhadap data tersebut dan untuk mempermudah dalam penarikan kesimpulan.

#### G. Sistematika Penulisan

BAB I      Pendahuluan, terdiri dari : Latar Belakang; Rumusan Masalah; Ruang Lingkup; Tujuan dan Kegunaan Penelitian; Kerangka Teoritis dan Konseptual; Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II      Tinjauan Pustaka terdiri dari : Struktur Pemerintahan Daerah; Otonomi Daerah; Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; Kekuasaan Kepala Daerah; Kekuasaan DPRD;.

Bab III     Hasil Penelitian dan Pembahasan, terdiri dari : Kedudukan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Bab IV      Penutup, terdiri dari : Kesimpulan dan Saran.

#### DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Afan Gafar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum ( Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.
- Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2004.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1998.
- Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2002.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Dede Rosyada Dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2000.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, FHPM Universitas Negeri Padjadjaran, Bandung, 1986
- Hestu B. Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009.
- HR. Syaukani dan Hery Susanto dkk, *Otonomi Daerah dan Kompetisi Lokal*, PT. Dyanan Milenia, Jakarta, 2005.
- , *Otonomi di Titik Beratkan pada Daerah Tingkat II*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Inu Syafei Kencana, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

- , *Kapita Selekta Pemerintahan Daerah*, Bina Cipta, Jakarta, 2005
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Johanes Usfunan, *Perbuatan Pemerintah yang Dapat Digugat*, Djambatan, Surabaya, 2002
- Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayu Media Publishing, Malang, 2008
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni, Bandung, 2004.
- Khoirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Averroes Press, Malang, 2005.
- Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1989
- Lubis, M. Solly, *Politik dan Hukum Di Era Reformasi*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Indonesia*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Philipus M. Hadjon..., dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia, Jakarta, 1997
- Riant Nugroho D., *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT. Elek Media Komputindo, Jakarta, 2002
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

- R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Edisi Revisi*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006
- Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999,
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- , *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif di Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2005.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Pengaturan Mengenai Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, BPEE, Yogyakarta, 2004
- Soerjono Soekanto, dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998.
- Sudono, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008.
- Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor, Indonesia, Bandung, 2003,
- Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, Dyanan Milenia, Jakarta, 2005

## B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang, Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3848).

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438).

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 20, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4816).

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Laporan Dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan daerah.

### C. Jurnal/Majalah dll.

Andrzal, *Pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap DPRD ditinjau dari Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Majalah Hukum Forum Akademika, ISSN, Volume 17 Nomor 1 April 2008

Aman Ma'arij, *Esensi Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dari Perspektif Hukum*, Jurnal Fundamental, Vol. 9 No. 2, Juli-Desember 2020

Aman Ma'arij dan Sukirman, *Implikasi Yuridis Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Fundamental, Vol. 9 No. 1, 2020

B. Arief Sidharta, November 2004, “ *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*”, (dalam) *jentra* (jurnal Hukum), “*Rule of Law*”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3