

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya di singkat UUDNRI 1945 Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan. Dalam UUDNRI 1945 Pasal 1 Ayat 1 tercantum jelas menyatakan “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Dengan demikian, kedaulatan Negara Indonesia terpusat, tidak tersebar atau terbagi-bagi pada Negara bagian seperti dalam Negara serikat/federal tetapi Indonesia adalah Negara kesatuan yang menganut desentralisasi dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 18 UUDNRI merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Menurut Pasal 18 UUDNRI 1945 menyatakan :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah Propinsi itu atas kabupaten dan kota, dan tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

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

Sehubungan dengan itu, dalam UUDNRI 1945 kekuasaan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu kekuasaan *vertical* dan kekuasaan *horizontal*. Kekuasaan secara *vertical* biasa dikenal sebagai kekuasaan yang dibagi antara beberapa tingkatan pemerintahan. Kekuasaan *horizontal* merujuk pada pembagian fungsi-fungsi antara lembaga-lembaga atau organ-organ kenegaraan.¹

UUDNRI 1945 Pasal 18A secara jelas mengamanatkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sebagaimana diamanatkan Pasal 18A UUDNRI 1945, Pemerintah harus menempuh kebijakan politik hukum terhadap pemerintah daerah dengan memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangga urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.² Kewenangan yang diberikan tersebut harus terarah demi terwujudnya

¹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Penerbit PT Alumni, Bandung, 2004, hal. 1.

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH), Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2001, hal. 229.

kesejahteraan masyarakat dengan adanya peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan serta peran serta masyarakat dalam Negara Indonesia.

Urusan pemerintahan daerah diselenggarakan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat dengan memperhatikan wewenang yang telah diberikan sebagai daerah otonom. Hal ini tercantum secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (selanjutnya disingkat UU Pemerintahan Daerah) dalam Pasal 1 angka 2 yang menyatakan :

“Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasnya-luasnya dan prinsip Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pemerintah Daerah dan DPRD berkedudukan sejajar dalam Pemerintahan Daerah yakni bersifat kemitraan sesuai dengan fungsi sebagai lembaga penyelenggara Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah dan DPRD tidak dapat saling menjatuhkan satu sama lain mengingat kedudukan Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sebagai mitra dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah mempunyai tugas dan fungsi antara lain adalah menjalankan atau melaksanakan kegiatan sesuai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat APBD) yang telah disetujui bersama DPRD.

DPRD mempunyai tugas dan fungsi antara lain adalah pembentukan Peraturan Daerah selanjutnya disingkat Perda, Anggaran (*budgeting*), dan Pengawasan. DPRD kabupaten/ kota selain mempunyai fungsi dalam penyelenggara Pemerintahan Daerah, DPRD kabupaten/ kota juga mempunyai tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan, hal tersebut diatur dalam pasal 154 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah yaitu :

- a) Membentuk Perda Kabupaten/ Kota bersama bupati wali kota.
- b) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/ kota yang diajukan oleh bupati/ wali kota.
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/ kota.
- d) Memilih bupati/ wali kota.
- e) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/ wali kota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah Daerah kabupaten/ kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah.
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/ Kota.
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/ wali kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/ kota.
- i) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah.
- j) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan kegiatan penyelenggaran Pemerintahan, Pemerintah Daerah diawasi oleh DPRD sesuai dengan pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD berkaitan juga dengan Anggaran yang telah dibuat bersama dengan

Pemerintah Daerah. Mekanisme inilah yang menjadi dasar hubungan *check and balance* (Pengawasan dan Perimbangan) sehingga dalam Pemerintahan Daerah seimbang dan saling mengawasi antara Pemerintah Daerah dan juga DPRD. Berkaitan dengan hal tersebut Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menjalankan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan, idealnya menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban selanjutnya disingkat (LKPJ) yang disampaikan kepada DPRD.

LKPJ yang disampaikan Pemerintah Daerah kepada DPRD sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat membagi LKPJ dalam 2 (dua) bagian yang tercantum dalam pasal 15 ayat (2) PP tersebut, yaitu :

- a. LKPJ Akhir Tahun Anggaran; dan
- b. LKPJ Akhir Masa Jabatan

LKPJ yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD pada dasarnya merupakan laporan yang berupa informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran atau akhir masa jabatan. Keberadaan LKPJ merupakan gambaran dari hasil kinerja tahunan yang

dilakukan oleh Pemerintahan Daerah yang merupakan implemenatasi dari sebuah perencanaan yang telah disusun dan disetujui bersama DPRD.

LKPJ merupakan sarana untuk mensinergikan antara pihak Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Selain dapat menjadi sarana sinergi, LKPJ juga dapat menjadi alat atau media evaluasi kinerja pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Kabupaten Kudus yang dijadikan lokasi penelitian ini merupakan salah satu kabupaten yang berada di Negara Indonesia. Kabupaten Kudus daerah yang mendapat otonomi dari Pemerintah Pusat untuk menjalankan Pemerintahan Daerah. Dalam melaksanakan roda Pemerintahan Kabupaten Kudus sesuai dengan peraturan yang berlaku. Penyelenggara Pemerintahan Daerah di Kabupaten Kudus ada Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kudus.

DPRD Kabupaten Kudus mempunyai fungsi salah satunya adalah pengawasan. Pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kudus dengan adanya LKPJ Tahun Anggaran yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus dan disampaikan kepada DPRD Kudus merupakan salah satu gagasan untuk menjadikan pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata pemerintahan yang baik salah satu indikatornya adanya suatu keterbukaan dan juga akuntabilitas. LKPJ merupakan cerminan adanya suatu keterbukaan mengenai kinerja yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus. Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban

dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus sebagai pelaksana kebijakan untuk mempertanggungjawabkan semua yang telah dilaksanakan maupun belum terlaksana. Adanya LKPJ Tahun anggaran ini diharapkan penyelenggara Pemerintah Daerah mengetahui dan kedudukan LKPJ sebagai mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Kudus terhadap kinerja Pemerintah Daerah selama satu tahun anggaran.

Kedudukan LKPJ Kabupaten Kudus diduga belum maksimal digunakan sebagai fungsi pengawasan oleh DPRD. Kemudian mengenai objek penelitian LKPJ tahun anggaran 2017 direkanan dalam LKPJ Kepala Daerah Kabupaten Kudus tahun anggaran 2017 menurut penulis belum secara tersurat dan terperinci di dalam LKPJ setiap program yang telah dilaksanakan sesuai dengan RKPD, Renstra dan RPJPD. Selain itu hasil penilaian dari BPKP yang menyatakan laporan yang telah disampaikan Pemerintah daerah mendapatkan predikat wajar tanpa pengecualian atau WTP, akan tetapi di rapat paripurna DPRD Kabupaten Kudus memberikan beberapa rekomendasi dan catatan terhadap laporan yang disampaikan Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus. Oleh karena itu, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul :**KEDUDUKAN LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN (LKPJ) DAERAH KABUPATEN SEBAGAI WUJUD PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KABUPATEN KUDUS DALAM RANGKA MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE.**

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka perumusan masalah dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah dalam mewujudkan pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kudus ?
2. Bagaimana mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kabupaten Kudus dalam rangka mewujudkan *Good Governance* ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memahami dan menganalisis kedudukan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah dalam mewujudkan pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kudus.
2. Untuk memahami dan menganalisis mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kabupaten Kudus dalam rangka mewujudkan *Good Governance*.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Kegunaan Teoritis

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memperkaya keilmuan Hukum Tata Negara, khususnya dalam Pemerintahan Daerah mengenai kedudukan dan pentingnya LKPJ sebagai mekanisme pengawasan DPRD sehingga dapat terwujudnya *Good Governance*.

2. Kegunaan Praktis

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah yakni Pemerintah Daerah dan juga DPRD dalam memperluas pengetahuan serta sebagai acuan implementasi terkait dengan kedudukan LKPJ sebagai mekanisme pengawasan demi terwujudnya *Good Governance*. Selain itu dapat memberikan penjelasan kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah pentingnya akuntabilitas dan transparansi pertanggungjawaban untuk terwujudnya *Good Governance*

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Skripsi dengan judul KEDUDUKAN LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNGJAWABAN (LKPJ) DAERAH KABUPATEN SEBAGAI WUJUD PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KABUPATEN KUDUS DALAM RANGKA MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE ini disusun dengan 5 (lima) bab, yang di setiap bab saling berkaitan. Selanjutnya dalam sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I dengan judul “Pendahuluan”, yang memberikan uraian tentang Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II dengan judul “Tinjauan Pustaka”, yang memberikan uraian tentang kajian teoritis yang terdapat pada pokok permasalahan terdiri dari Konsep Pemerintahan Daerah, Pengertian dan Pengaturan Pemerintahan Daerah, Penyelenggara Pemerintahan Daerah, Tugas dan Fungsi Penyelenggara Pemerintahan Daerah, Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Tugas Pembantuan, Teori Pengawasan, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Secara Umum, Pengertian dan Jenis Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah, Pengertian Pemerintahan yang Baik, Indikator Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*).

BAB III dengan judul “Metode Penelitian”, yang memberikan tentang Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Metode Penentuan Sampel, Metode Pengumpulan Data, Metode Pengolahan dan Penyajian Data serta Metode Analisis Data.

BAB IV dengan judul “Hasil Penelitian dan Pembahasan”, yang memberikan uraian tentang isi dari skripsi ini yang meliputi: Kedudukan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah dalam mewujudkan pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kudus dan mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kabupaten Kudus dalam rangka mewujudkan *Good Governance*.

BAB V dengan judul “Penutup”, yang meliputi Kesimpulan dan Saran.

