

## **A. Latar Belakang Masalah**

Pada era reformasi sekarang, harapan masyarakat dan Pemerintah Daerah agar memperoleh keleluasaan yang lebih besar dalam memberdayakan masyarakatnya serta mengurus rumah tangganya sendiri. Ini kembali muncul dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah untuk selanjutnya ditulis UU No. 22 Th 1999 dan UU No. 25 Th 1999.

Berkaitan dengan pola pembangunan di era reformasi ini, ada beberapa *discorse* yang berkembang yang salah satunya adalah sustainable development/pembangunan berkelanjutan, yang merupakan kritik terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya. Dalam model pembangunan berkelanjutan dengan berbagai pertimbangan, maka pembangunan berkelanjutan tidak hanya mengejar sasaran ekonomi meningkatkan penduduk melalui pengembangan sektor-sektor seperti pertanian, industri, pertambangan, perdagangan dan pariwisata, namun sekaligus juga meratakan pendapatan dan juga sasaran sosial, dengan mengembangkan kohesi sosial, menumbuhkan partisipasi dan membangun masyarakat madani.<sup>1</sup>

Namun dalam realitas politik yang ada, pola pembangunan di daerah masih belum berbasiskan pada kepentingan masyarakat. Meskipun secara prasyarat-prasyarat struktur organisasi kelembagaan pemerintahan daerah serta kualitas sumber daya manusia dan anggaran pendapatan belanja daerah telah

---

<sup>1</sup> KEMET, *Delapan-tahun (Hasil hasil Seminar Nasional Masa Depan Tasikmalaya) 2002*

memadai, tetapi pada sisi yang lain kekuatan kontrol parlementer maupun ekstra parlementer relatif belum kuat dan hal ini membawa konsekuensi logis terjadinya penyelewengan dana budget. Dari tahun ke tahun dana budget kabupaten tasikmalaya mengalami peningkatan namun realisasinya dana anggaran tersebut tidak ada wujudnya dalam hal pembangunan-pembangunan daerah serta kurangnya transparansi data-data anggaran baik itu dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah itu sendiri. Hal ini menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan daerah Tasikmalaya.

Berdasarkan UU No. 22 Th 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Th 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Misi utama dari kedua Undang-undang tersebut bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintah pada umumnya dan proses pertanggungjawaban keuangan daerah.

Secara khusus UU No. 25 Th 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah menetapkan landasan yang jelas dalam

Penataan Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, antara lain memberikan keleluasaan dalam menetapkan produk pengaturan sebagai berikut:

Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan Keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah. Sistem dan prosedur pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Surat Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah tersebut.

Kepala Daerah menyampaikan laporan Pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah dan kinerja Keuangan Daerah dari segi efisiensi dan efektifitas keuangan. Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah tersebut merupakan dokumen daerah sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.<sup>2</sup>

Mengacu pada semangat kedua Undang-undang tersebut, pedoman Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang bersifat umum dan lebih menekankan pada hal yang bersifat prinsip, norma, asas, dan landasan umum dalam pengelolaan Keuangan Daerah. Sementara itu sistem dan prosedur Pengelolaan Keuangan secara rinci ditetapkan oleh masing-masing Daerah. Kebhinekaan dimungkinkan terjadi sepanjang hal tersebut masih sejalan atau tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini. Dengan upaya tersebut diupayakan Daerah didorong untuk lebih tanggap, kreatif, dan mampu mengambil inisiatif dalam perbaikan dan pemutakhiran sistem dan prosedurnya, serta meninjau kembali sistem tersebut

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan ke II, PSH FH UII, 2002, hlm 30

secara terus menerus, dengan tujuan memaksimalkan efisiensi dan efektifitas berdasarkan keadaan, kebutuhan, dan kemampuan setempat.

Berdasarkan uraian di atas, skripsi ini akan menjelaskan tentang pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Tasikmalaya atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan Latar belakang permasalahan diatas, dapat dirumuskan permasalahan yaitu bagaimana Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah 2003-2004.?

### **D. Tinjauan Pustaka**

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, pemerintah daerah mempunyai tugas untuk mengurus dan mengelola rumah tangganya sendiri. Untuk itu setiap kabupaten harus melakukan persiapan yang berhubungan dengan pemerintah daerah. Persiapan yang dilakukan meliputi kesiapan aparatur daerah, kesiapan sumber daya alam, kesiapan sumber daya manusia dan pendanaan serta kesiapan sarana lain yang mendukung. Dengan adanya Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Dalam hal ini secara otomatis telah terjadi adanya perubahan. Perubahan-perubahan mendasar yang mengawali masa transisi Otonomi Daerah ditengahi oleh perubahan pola pemerintahan dari pola "tan

*down menjadi bottom up*", dengan penyerahan wewenang kepada Pemerintahan Kabupaten dan Pemerintahan Kota. Perubahan ini harus disambut oleh pemerintahan daerah dengan mengembangkan visi daerah sebagai basis pemerintahan. Perubahan lain yang terjadi adalah jika dahulu kebijaksanaan ditentukan oleh atas, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh bawah. Maka pada masa otonomi daerah, pihak daerah mempunyai porsi yang besar dalam menentukan berbagai keputusan

Adapun dalam pelaksanaan otonomi daerah, sistem otonomi memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk ikut serta ambil bagian dan bertanggungjawab dalam proses pemerintahan. Dengan demikian, salah satu tujuan pokok memberikan otonomi daerah kepada daerah adalah dalam rangka mendemokratisasikan pemerintahan, disamping tujuan lain yaitu:<sup>3</sup>

#### 1. Pembagian dan Pembatasan kekuasaan

Dengan memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berarti pemerintahan pusat membagi kekuasaan yang dimiliki. Sekaligus membatasi kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada daerah.

#### 2. Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan

Pemerintah pusat tidak mungkin dapat menjalankan tugas dengan baik untuk segala persoalan apabila menyangkut masalah lokal (kedaerahan) yang beraneka ragam coraknya. Oleh karena itu, untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepala daerah perlu

---

<sup>3</sup> Affan Gaffar, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Banteng: Balai, 2002, hlm 64

diberikan wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkup rumah tangganya.

Dikemukakan oleh Soenyono:

Otonomi daerah merupakan bagian dari sistem politik yang diharapkan memberi peluang bagi warga negara agar lebih mampu menyumbangkan daya kreatifitasnya. Dengan demikian, Otonomi daerah merupakan kebutuhan dalam era globalisasi dan reformasi ini. tanpa otonomi daerah, masyarakat akan mengalami kesulitan menempatkan diri sejajar dengan manusia lain diberbagai negara pada saat perdagangan bebas mulai berlaku.<sup>4</sup>

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan prinsip luas, nyata dan bertanggungjawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah. Otonomi yang bertanggungjawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepala daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan

---

<sup>4</sup> Soenyono, *Opinion*, *Daerah, Daerah, Daerah dan Daerah*, PUSKAS, Publikasi

pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang No. 22 Th 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU No. 22 Th 1999 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-peran masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai Kepala Daerah Gubernur, Bupati, dan Walikota bertanggungjawab kepada DPRD. Pertanggungjawaban Kepala Daerah terdiri dari:<sup>5</sup>

1. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran
2. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan
3. Pertanggungjawaban untuk hal tertentu.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah dinilai berdasarkan tolok ukur Rencana Strategis. Setiap daerah wajib menetapkan Rencana Strategis dalam jangka waktu satu bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Rencana Strategis tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

#### 1. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran

Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

---

<sup>5</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Remaja Rosdakarya, Jakarta, 2002, hal. 2

dalam bentuk perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) berikut penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur Rencana Strategis. Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah terdiri atas:

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

Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersifat laporan pelaksanaan tugas (*progress report*).

Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dibacakan oleh Kepala Daerah di depan Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang dibacakan oleh Kepala Daerah, kemudian diserahkan kepada DPRD, selanjutnya dilakukan penilaian sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku dan apabila penilaian oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas pertanggungjawaban Kepala Daerah paling lambat 1 bulan setelah dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran diserahkan, apabila sampai dengan 1 bulan sejak penyerahan dokumen, penilaian DPRD belum dapat diselesaikan, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tersebut dianggap diterima. Pertanggungjawaban ini bisa ditolak apabila terdapat perbedaan-perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi APBD yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan

berdasarkan tolok ukur Renstra dan apabila ditolak, maka Kepala Daerah harus melengkapi dan/atau menyempurnakan dalam waktu paling lambat 30 hari. Apabila Kepala Daerah tidak dapat melengkapi atau menyempurnakan dokumen pertanggungjawaban dalam jangka waktu paling lambat 30 hari, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengusulkan pemberhentian kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur. Oleh karena itu, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah kepada DPRD bukan merupakan wahana untuk menjatuhkan Kepala Daerah, akan tetapi merupakan wahana untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD tidak semata-mata dimaksudkan sebagai upaya untuk menemukan kelemahan pelaksanaan pemerintahan daerah serta fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap jalannya pemerintahan.

## 2. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan

Adalah pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang merupakan kinerja setiap Kepala Daerah berdasarkan tolok ukur Renstra.

Pertanggungjawaban akhir masa jabatan dibacakan oleh Kepala Daerah di depan Sidang Paripurna DPRD paling lambat 2 (dua) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Pertanggungjawaban ini dapat ditolak apabila terdapat perbedaan yang nyata antara pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan pencapaian yang sebenarnya tidak dapat

dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur **Renstra**.

Apabila ditolak maka Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk masa jabatan berikutnya.

### 3. Pertanggungjawaban untuk hal tertentu

Yaitu keterangan sebagai wujud pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas.

Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dapat dipanggil oleh DPRD atau dengan inisiatif sendiri untuk memberikan keterangan atas dugaan perbuatan tersebut. DPRD dengan mengadakan Sidang Paripurna untuk membahas keterangan yang disampaikan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah paling lambat 1 (satu) bulan sejak Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah memberikan keterangan.

Apabila DPRD menolak pertanggungjawaban itu, DPRD menyerahkan kepada pihak yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, apabila keputusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah bersalah, DPRD mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Kebijakan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas nyata dan bertanggungjawab kepada daerah disamping prinsip-prinsip demokrasi, neraca

serta masyarakat serta pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Salah satu bentuk pengembangan peran dan fungsi DPRD adalah dengan cara pemilihan dan penetapan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui proses yang seluruhnya dilaksanakan oleh DPRD serta melalui pertanggungjawaban Kepala Daerah sepenuhnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Apabila laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Bupati/Walikota ditolak untuk kedua kalinya, DPRD mengusulkan pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur. Penilaian DPRD atas pertanggungjawaban yang telah disempurnakan, dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang telah dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD. Dalam hal pertanggungjawaban akhir tahun anggaran ditolak untuk kedua kalinya. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah membentuk komisi Penyelidik Independen untuk Propinsi, dan Gubernur membentuk Komisi yang sama untuk Kabupaten/Kota. Dibentuknya Komisi merupakan salah satu perwujudan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah, dimana daerah harus meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Biaya untuk Komisi yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dibebankan kepada APBN melalui Anggaran Rutin Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

Hasil penilaian atas keputusan penolakan pertanggungjawaban Gubernur oleh Komisi disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah

dengan tembusan kepada Presiden. Sedangkan untuk Bupati/Walikota oleh Komisi disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Apabila Komisi menilai keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Gubernur telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka usul pemberhentian diteruskan kepada Presiden untuk disahkan. Dan apabila Komisi menilai keputusan DPRD atas penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Bupati/Walikota telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka usul pemberhentian diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah untuk disahkan.<sup>6</sup>

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah 2003-2004.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan pengetahuan guna pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum tata negara, sehingga diharapkan dapat dikembangkan pemahaman tentang Pemerintahan Daerah terutama mengenai Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Tasikmalaya.

---

<sup>6</sup> Dadan Sunardi, *Pertanggungjawaban Daerah Selikin*, Op. cit. hlm 85-87

## 2. Bagi Pembangunan

Penelitian ini juga diharapkan berguna sebagai masukan bagi berbagai pihak khususnya masyarakat tasikmalaya yang mempunyai hubungan secara dekat dengan permasalahan pemerintahan daerah. Dengan penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat bagi diri penulis sendiri maupun bagi mereka yang membacanya.

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

#### a. Penelitian kepustakaan

Penelitian dengan cara mempelajari atau membaca buku-buku literatur atau peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pokok materi yang diteliti. Metode yang digunakan dalam hal ini dengan menggunakan metode studi kepustakaan.

#### b. Penelitian lapangan

Penelitian dilakukan dengan cara mengadakan penelitian langsung kepada para responden yaitu ke instansi-instansi yang ada relevansinya dengan penelitian dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan yang dijawab secara tertulis maupun lisan.

### 2. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Wawancara

Penelitian dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung dengan responden yang dilakukan dengan cara peneliti mempersiapkan

pertanyaan-pertanyaan yang terstruktur yaitu peneliti menyiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman dalam pertanyaan dilapangan.

b. Pustaka

Data-data yang mendukung dalam penyusunan penelitian ini dan yang berhubungan dengan pokok materi yang diteliti. Misal buku, dokumen, jurnal.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di DPRD Tasikmalaya dengan responden:

- a. Bupati Kabupaten Tasikmalaya
- b. Kepala Bappeda Kabupaten Tasikmalaya
- c. Ketua DPRD Kabupaten Tasikmalaya

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian akan disusun secara sistematis dan logis untuk memperoleh dan melihat gambaran umum tentang Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya atas pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah 2003-2004.

5. Analisa Data

Teknis analisa data dilakukan dengan deskripsi kualitatif, data dianalisis dengan cara mendeskripsikan masalah yang diteliti dengan data hasil penelitian yang objektif sehingga dapat menjawab permasalahan yang diteliti