



REKONSTRUKSI NORMA PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM KEPALA DAERAH ATAS TIDAK TEREALISASINYA VISI DAN MISI YANG TELAH DITETAPKAN DALAM RPJMD

Tarkit Erdianto¹, Lanny Ramli² dan Muklis Al'anam³

^{1,2} Fakultas Hukum Universitas Airlangga

³ Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya

Email: tarkit.erdianto-2025@fh.unair.ac.id

ABSTRAK

Visi dan misi kepala daerah merupakan komitmen politik yang wajib diterjemahkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, sistem hukum di Indonesia belum mengatur secara tegas mekanisme pertanggungjawaban hukum apabila visi dan misi yang telah ditetapkan dalam RPJMD tidak terealisasi tanpa alasan yang sah. Kondisi tersebut menimbulkan kekosongan norma yang berdampak pada lemahnya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah serta mengaburkan batas antara tanggung jawab politik dan tanggung jawab hukum kepala daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk pertanggungjawaban hukum kepala daerah atas tidak teralisasinya visi dan misi yang telah ditetapkan dalam RPJMD serta merekonstruksi norma hukum yang mampu memperkuat akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum dianalisis secara preskriptif melalui intepretasi sistematis dan argumentasi hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi yang berlaku menempatkan kegagalan pencapaian visi dan misi sebagai evaluasi kinerja administratif dan pertanggungjawaban politik tanpa disertai akibat hukum yang jelas.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Hukum, Kepala Daerah, Visi dan Misi, RPJMD.

ABSTRACT

The vision and mission of regional heads constitute political commitments that must be translated into the Regional Medium-Term Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah/RPJMD) as the principal guideline for the administration of regional governance. However, the Indonesian legal system does not explicitly regulate the mechanism of legal accountability when the vision and mission incorporated into the RPJMD are not achieved without legitimate justification. This legal vacuum has weakened the accountability of regional governance and obscured the distinction between the political responsibility and legal liability of regional heads. This study aims to analyze the forms of legal accountability of regional heads for the failure to realize the vision and mission stipulated in the RPJMD and to reconstruct legal norms capable of strengthening accountability in regional governance. The research employs a normative legal research method using both the statutory approach and the conceptual approach. Primary,



secondary, and tertiary legal materials are analyzed prescriptively through systematic interpretation and legal reasoning. The findings reveal that the existing regulatory framework treats the failure to achieve the vision and mission primarily as a matter of administrative performance evaluation and political accountability, without imposing clear legal consequences. Consequently, the absence of explicit legal norms creates uncertainty regarding the legal responsibility of regional heads and diminishes the effectiveness of accountability mechanisms in regional governance. This study recommends the reconstruction of legal norms that clearly distinguish political accountability from legal liability while establishing measurable legal consequences for the unjustified failure to implement the RPJMD, thereby promoting legal certainty, good governance, and the realization of democratic and accountable local government.

Keywords: *Legal Accountability, Regional Head, Vision and Mission, Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD).*

1 PENDAHULUAN

Konsep pertanggungjawaban penyelenggara pemerintah tidak dapat dilepaskan dari teori kontrak sosial (*social contract*) yang dikemukakan oleh Jean-Jacques Rousseau. Menurut Rousseau, pada hakikatnya setiap warga negara dilahirkan dalam keadaan bebas namun kehidupan bersama dalam masyarakat yang ditandai oleh beragam kepentingan dan potensi konflik mendorong setiap individu untuk menyepakati suatu perjanjian bersama sebagai dasar pembentukan tatanan sosial.¹ Kesepakatan tersebut dikenal sebagai kontrak sosial, yaitu mekanisme yang memungkinkan terbentuknya kehidupan bermasyarakat yang menjamin persamaan kedudukan serta perlindungan terhadap kesepakatan kolektif setiap individu.² Kontrak sosial membentuk suatu pemerintahan yang memperoleh legitimasi dari kehendak bersama (*general will*) dan diberi kewenangan untuk mengatur publik demi kepentingan umum.

Sistem ketatanegaraan Indonesia melalui konsepsi kontrak sosial menemukan relevansinya dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung. Melalui

¹ Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract* (Toronto: J.M. Dent and Sons, 1923).

² Muklis Al'anam dan Radian Salman, "The Relevance Of Jürgen Habermas's Theory Of Communicative Action As The Philosophical Foundation Of Human Rights Enforcement In Indonesia," *Mimbar Hukum* 36, no. 1 (2024): 61–82.



pemilihan tersebut, masyarakat memberikan mandat kepada pasangan calon kepala daerah berdasarkan visi, misi, dan program yang ditawarkan selama proses elektoral.³ Visi dan misi tersebut pada hakikatnya merupakan bentuk komitmen politik yang menjadi dasar penilaian masyarakat dalam menentukan pilihan. Setelah kepala daerah terpilih dan dilantik komitmen tersebut tidak lagi semata-mata menjadi janji politik melainkan memperoleh kedudukan hukum melalui kewajiban untuk dituangkan ke dalam RPJMD sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah selama masa jabatan.

Visi dan misi merupakan dua konsep yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Perumusannya tidak dilakukan secara spontanitas melainkan melalui serangkaian kajian yang komprehensif dengan mempertimbangkan aspek strategis, terukur, realistis, dan sesuai dengan kebutuhan serta potensi daerah.⁴ Oleh karena itu, visi dan misi harus mampu merepresentasikan cita-cita bersama mengenai arah pembangunan yang hendak diwujudkan selama periode pemerintahan. Visi dan misi dipahami sebagai gambaran ideal mengenai kondisi masa depan yang ingin dicapai, sedangkan misi merupakan serangkaian langkah strategis yang dirancang sebagai pedoman mewujudkan visi tersebut.

Kepala daerah memiliki kewenangan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, salah satunya menyusun dan mengajukan RPJMD sebagai penjabaran atas visi, misi, dan program kepala daerah terpilih sebagaimana diatur dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tersebut dipertegas dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menegaskan bahwa, RPJMD merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah yang disusun berdasarkan visi, misi, dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJMD serta memperhatikan RPJMN.

³ Mohammad Syaiful Aris, "Penataan Sistem Pemilihan Umum Yang Berkeadilan Untuk Penguatan Sistem Presidensiil Di Indonesia," *Yuridika* 33, no. 2 (2018): 291.

⁴ Ranggi Ade Febrian & Handrisal, "Akuntabilitas Pencapaian Visi, Misi, Dan Program Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Terpilih (Studi Bidang Kehutanan Pada RPJMD 2014-2019 Provinsi Riau)," *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3, no. 1 (2018): 1.



RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan, kebijakan umum, program perangkat daerah, program lintas perangkat daerah, program kewilayahan, serta rencana kerja yang didukung oleh kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Sehingga, visi dan misi kepala daerah tidak berhenti sebagai komitmen politik dalam kontestasi pemilihan umum, tetapi memperoleh legitimasi yuridis melalui transformasinya ke dalam RPJMD.⁵

Berdasarkan kerangka normatif tersebut, pada implementasinya penyelenggaraan pemerintahan daerah menunjukkan adanya kesenjangan antara komitmen normatif dan praktiknya. Tidak sedikit kepala daerah yang pada akhir masa jabatannya gagal merealisasikan sebagian maupun keseluruhan visi dan misi yang telah dituangkan dalam RPJMD. Kegagalan tersebut dapat disebabkan oleh berbagai faktor, seperti lemahnya perencanaan pembangunan, ketidaksesuaian penganggaran, rendahnya kapasitas birokrasi, perubahan kebijakan nasional, maupun penyalahgunaan wewenang. Problematika dalam sistem hukum di Indonesia belum memberikan kapan batas yang jelas mengenai kegagalan tersebut merupakan konsekuensi yang dapat ditoleransi sebagai risiko penyelenggaraan pemerintahan? dan kapan hal itu merupakan bentuk pelanggaran terhadap kewajiban hukum kepala daerah?

Pengaturan yang berlaku saat ini lebih menitikberatkan pada mekanisme evaluasi kinerja pemerintahan melalui pelaporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, evaluasi RPJMD, pengawasan DPRD, dan pembinaan oleh pemerintahan pusat yang seluruhnya berbentuk pertanggungjawaban politik. Kekosongan norma (*legal vacuum*) mengenai hubungan antara mandat elektoral, kewajiban hukum dalam RPJMD, dan akibat hukum atas kegagalannya menimbulkan problematika yuridis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di satu sisi, visi dan misi merupakan dasar legitimasi demokratis kepala daerah yang telah dilembagakan ke dalam dokumen hukum pembangunan daerah. Di sisi lain, hukum positif belum membangun mekanisme pertanggungjawaban yang proporsional ketika

⁵ Fahrul Muzaqqi, "Politik Deliberatif Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan: Analisis Structures and Meanings Atas PP RI No. 28/2008," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2016): 89.



komitmen tersebut tidak diwujudkan. Kondisi ini berpotensi melemahkan prinsip akuntabilitas, mengurangi efektivitas pengawasan pemerintahan daerah, dan mengaburkan makna mandat rakyat dalam negara demokrasi yang berdasarkan hukum.⁶

2 METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis norma hukum mengenai pertanggungjawaban kepala daerah atas tidak terealisasinya visi dan misi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual.⁷ Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji sinkronisasi berbagai regulasi yang mengatur pemerintahan daerah, sistem perencanaan pembangunan nasional, administrasi pemerintahan, serta penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum, akuntabilitas publik, kontrak sosial, negara hukum, dan *good governance*.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel ilmiah, hasil penelitian, dan doktrin para ahli yang membahas teori pertanggungjawaban hukum, hukum administrasi negara, hukum tata negara, dan tata kelola pemerintahan. Sementara itu, bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber referensi lain yang mendukung pemahaman terhadap istilah dan konsep hukum.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*)

⁶ Muklis Al'anam, "Moralitas Hukum Dalam Pemikiran Lon Fuller, H.L.A. Hart, Dan Hans Kelsen," *Law Jurnal* 5, no. 1 (2025): 147.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005).



dengan cara menginventarisasi, mengidentifikasi, dan mengklasifikasikan seluruh bahan hukum sesuai dengan fokus penelitian. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif menggunakan metode analisis hukum preskriptif melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk menemukan makna norma hukum yang berlaku, mengidentifikasi kekosongan pengaturan, serta merumuskan argumentasi hukum.

3 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konsep Hukum Pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap RPJMD

RPJMD yang beranjak pada janji-janji politik pasangan calon kepala daerah, maka keberlakuan janji-janji politik dalam kampanye tidak dapat dilepaskan dari prinsip negara demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.⁸ Problematika yuridis mendasar yang kemudian muncul adalah dari mana asal daya ikat janji politik tersebut dan sejauhmana komitmen yang disampaikan kepada masyarakat dapat dipandang sebagai kewajiban yang harus dipenuhi oleh kepala daerah terpilih melalui RPJMD. Untuk menjawab persoalan tersebut perlu dipahami terlebih dahulu konsep demokrasi, baik secara konseptual maupun dalam praktik ketatanegaraan, yang mencakup kebebasan memilih, kerahasiaan suara, serta potensi konflik dalam proses demokrasi. Dalam kerangka tersebut, demokrasi memiliki 3 (tiga) dimensi utama, yakni:⁹

- a. Hakikat demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat;
- b. Proses demokrasi sebagai mekanisme pemberian mandat kepada penyelenggara pemerintahan;
- c. Tujuan demokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel, berkeadilan, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Janji-janji politik inilah yang merupakan visi dan misi calon kepala daerah yang nantinya ketika terpilih, maka dituangkan ke dalam RPJMD. Berdasarkan Pasal 263 ayat (3)

⁸ Kusnu Goesniadhie S, "Keterikatan Janji Politik Dalam Hukum Pencerminan Kodrat Manusiawi," *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 26.

⁹ Muklis Al'anam, "The Legal Consequences Of The Decision Of The Constitutional Court Number 313/PHPU.BUP-XXIII/2025 On The Disqualification Of Candidates For Regent And Deputy Regent In The Regional Head Election Of Northern Barito District," *Vonis Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2025): 35.



Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa, "RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN". Oleh karena itu RPJMD ditetapkan dengan eraturan daerah, Perda tentang RPJPD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah RPJPD periode sebelumnya berakhir. Kemudian, Perda tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik. Namun, apabila RPJMD berdasarkan hasil pengendalian dan evaluasi tidak sesuai dengan perkembangan keadaan atau penyesuaian terhadap kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah menjelaskan bahwa, tahapan pembangunan daerah yaitu:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun;
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun;
- c. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Pasal 265 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa, RPJMD digunakan sebagai instrumen evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga, Apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak menetapkan Perda tentang RPJMD anggota DPRD dan kepala daerah dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.¹⁰ Pengaturan mengenai evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda)

¹⁰ Zakki Saleh, "Implikasi Dualisme Ketentuan RPJMD Menurut Peraturan Perundang-Undangn Dihubungkan Dengan Prinsip Kepastian Hukum," *Aktualita* 1, no. 2 (2018): 370.



tentang RPJMD menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang tercermin dalam Pasal 267, Pasal 268, Pasal 269 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mekanisme evaluasi terhadap Ranperda RPJPD dan RPJMD sebelum ditetapkan menjadi Perda.

Pasal 267 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa, RPJMD yang telah memperoleh persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD wajib disampaikan kepada Menteri untuk provinsi atau kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota paling lama 3 (tiga) hari sejak persetujuan bersama guna dilakukan evaluasi sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa RPJMD tidak dapat langsung diberlakukan sebagai produk hukum daerah, melainkan harus melalui mekanisme pengujian oleh pemerintah yang lebih tinggi. Kemudian dalam Pasal 269 menentukan bahwa evaluasi terhadap Ranperda RPJMD dilaksanakan untuk menilai kesesuaiannya dengan RPJPD, RPJMN, kepentingan umum, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hasil evaluasi tersebut wajib disampaikan oleh Menteri kepada gubernur dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari sejak rancangan diterima. Apabila ditemukan ketidaksesuaian, kepala daerah bersama DPRD diwajibkan melakukan penyempurnaan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima. Bahkan, apabila hasil evaluasi tersebut tidak ditindaklanjuti dan Ranperda tetap ditetapkan menjadi Perda, Menteri diberikan kewenangan untuk membatalkan Perda dimaksud.

Apabila dicermati lebih mendalam, keseluruhan mekanisme yang diatur dalam Pasal 267 dan Pasal 269 hanya berorientasi pada pengawasan terhadap proses pembentukan dan substansi normatif RPJMD, bukan terhadap pelaksanaan RPJMD setelah ditetapkan. Norma tersebut hanya memastikan bahwa visi dan misi kepala daerah telah disusun sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, undang-undang tidak mengatur mekanisme evaluasi yang secara khusus menilai apakah visi dan misi yang telah memperoleh legitimasi melalui RPJMD benar-benar diwujudkan



selama masa jabatan kepala daerah. Dengan demikian, pengaturan tersebut memperlihatkan adanya ketimpangan antara pengawasan preventif terhadap pembentukan RPJMD dengan pengawasan represif terhadap pelaksanaannya.¹¹ Negara telah membangun prosedur yang rinci beserta batas waktu yang ketat dalam proses pembentukan RPJMD, tetapi belum mengatur konsekuensi hukum apabila kepala daerah gagal merealisasikan visi dan misi yang telah ditetapkan dalam RPJMD akibat kelalaian, penyalahgunaan kewenangan, atau penyimpangan dari arah pembangunan yang telah disepakati. Akibatnya, norma yang ada hanya memberikan sanksi terhadap cacat pembentukan Peraturan Daerah, sedangkan kegagalan dalam memenuhi substansi RPJMD masih ditempatkan sebagai persoalan evaluasi administratif dan politik. Kondisi ini menunjukkan adanya kekosongan norma mengenai pertanggungjawaban hukum kepala daerah atas tidak terealisasinya visi dan misi, sehingga diperlukan rekonstruksi pengaturan yang tidak hanya mengawasi legalitas dokumen RPJMD, tetapi juga menetapkan mekanisme pertanggungjawaban hukum atas pelaksanaannya.¹²

Maka, dalam RPJMD disusun dengan tahapan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) yaitu:

- 1) persiapan penyusunan;
- 2) penyusunan rancangan awal;
- 3) penyusunan rancangan;
- 4) pelaksanaan Musrenbang;
- 5) perumusan rancangan akhir; dan
- 6) penetapan.

Ketentuan Pasal 267 hingga Pasal 271 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menunjukkan bahwa proses evaluasi rancangan Perda tentang RPJMD merupakan

¹¹ Muklis Al'anam & Hendro Prabowo, "Reforming the Administrative Court Decision Execution Mechanism : Lessons from the Dutch Administrative Justice System," *Reformasi Hukum* 29, no. 2 (2025): 186.

¹² Aleksander Yandra, "Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pekanbaru 2012-2017," *PUBLIKA : Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 2, no. 1 (2016): 49.



instrumen pengawasan berjenjang antara pemerintah pusat dan daerah. Mekanisme ini menegaskan bahwa meskipun daerah memiliki otonomi, penyusunan kebijakan pembangunan tetap harus selaras dengan rencana pembangunan nasional, kepentingan umum, serta peraturan yang lebih tinggi.¹³

B. Rekonstruksi Pertanggungjawaban Hukum Kepala Daerah atas Tidak Terealisasinya Visi dan Misi dalam RPJMD

Sesuai negara sebaiknya berdasarkan atas hukum dalam segala hal sebenarnya sudah didambakan semenjak Plato menulis *Nomoi*, Immanuel Kant memaparkan prinsip-prinsip negara hukum (formil), F. J. Stahl menengahkan negara hukum (materiil) dan A. V. Dicey mengajukan *Rule of Law*. Ringkasnya, merupakan sesuatu negara yang ideal pada abad ke 20 ini jika segala kegiatan kenegaraan didasarkan pada hukum. Sistem *rule of law* adanya 3 (tiga) unsur ideal, yakni:¹⁴

1. *supremacy of law*, yang diartikan sebagai tidak ada kekuasaan yang sewenang-sewanang. Baik rakyat (yang diperintah) maupun penguasa (yang memerintah) kedua-duanya tunduk pada hukum (*regular law*). Yang berkuasa, berdaulat dan *sumpreme* adalah hukum;
2. *equality before the law*, yang diartikan sebagai tidak ada hukum yang istimewa. Di Perancis dan negara-negara kontinental lainnya keistimewaan itu kita dapati pada negara atau alatnya terjerat suatu kasus, maka yang berlaku adalah *administratiefrecht* dan akan diadili oleh *administratief rechtspraak*;
3. *constitution based on human rights*, yang diartikan suatu undang-undang dasar yang unsur *grondrechten* lebih primer.

Rekonstruksi pertanggungjawaban hukum kepala daerah atas tidak terealisasinya visi dan misi harus dibangun berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Satya Arinanto, "Demokrasi Berdasarkan Konstitusi: Mungkinkah Terjelmakan Di Dalam Realita?," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 23, no. 3 (2026): 206.



1945.¹⁵ Hal ini penting karena kewenangan yang dimiliki kepala daerah bukan merupakan kewenangan yang bersifat absolut, melainkan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi melalui mekanisme desentralisasi untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah.¹⁶ Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya harus didasarkan pada UUD NRI 1945 dengan memperhatikan prinsip-prinsip, diantaranya yaitu:¹⁷

- a. prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- b. prinsip pembagian daerah yang bersifat hierarki;
- c. prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya;
- d. prinsip kekhususan dan keragaman daerah;
- e. prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa;
- f. prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu; dan
- g. prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.

Konsep pertanggungjawaban terhadap RPJMD perlu didasarkan berdasarkan prinsip-prinsip tersebut. Prinsip otonomi daerah pada hakikatnya adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan mengurus secara bebas dan mandiri menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah. Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian dan isi otonomi. Berdasarkan landas batas itulah dikembangkan berbagai aturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan

¹⁵ Oheo K. Haris, "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan," *Yuridika* 30, no. 1 (2015): 64.

¹⁶ Desi Syahrani, "Desentralisasi Fiskal Dan Politik Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia," *JLEB: Journal of Law Education and Business* 2, no. 1 (2024): 2012.

¹⁷ Sri Winarsi & Wilda Prihatiningtyas, *Buku Ajar Pemerintah Daerah* (Surabaya: Airlangga University Press, 2019).



tuntutan otonomi.¹⁸ Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah pada dasarnya merupakan konsekuensi dari penerapan prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan negara. Pengaturan mengenai pembagian kewenangan tersebut tidak dapat dipahami secara terpisah dari bentuk negara yang dianut. Dalam negara kesatuan, pelaksanaan desentralisasi merupakan pemberian kewenangan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah bukanlah kewenangan yang bersumber secara asli (*original authority*), melainkan kewenangan yang didelegasikan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

Penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya merupakan kewenangan yang luas dalam mengelola pemerintahan daerah harus dipahami sebagai instrumen untuk meningkatkan efektivitas pembangunan, bukan sebagai bentuk diskresi yang terbebas dari mekanisme pengawasan. Oleh karena itu, semakin luas kewenangan yang diberikan kepada kepala daerah, semakin besar pula tuntutan akuntabilitas yang harus dipenuhi. Rekonstruksi pertanggungjawaban hukum harus mampu menciptakan keseimbangan antara pemberian kewenangan dan pengawasan terhadap penggunaan kewenangan tersebut.²⁰ Selanjutnya, prinsip pembagian daerah secara hierarkis serta prinsip hubungan yang selaras antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensinya, pemerintah pusat tidak hanya memiliki fungsi pembinaan terhadap pemerintah daerah, tetapi juga memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa visi dan misi yang telah ditetapkan dalam RPJMD benar-benar dilaksanakan sesuai dengan arah pembangunan nasional. Selama ini mekanisme pengawasan lebih banyak diarahkan pada

¹⁸ Ni'matul Huda, "Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Dan Reformasi Pemerintahan Di Daerah," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 5, no. 10 (2016): 52.

¹⁹ Sherlock Halmes Lekipiouw, "Konstruksi Penataan Daerah Dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan," *Sasi* 26, no. 4 (2020): 559.

²⁰ Ahmad Yani, "Arrangement of Selected Government Affairs in the Implementation of Broad Autonomy in the Unitary State of the Republic of Indonesia," *Jurnal Bina Praja* 15, no. 3 (2023): 558.



evaluasi pembentukan RPJMD, sedangkan pengawasan terhadap pelaksanaannya belum diikuti dengan konsekuensi hukum yang memadai. Oleh sebab itu, rekonstruksi hukum perlu memperluas fungsi pengawasan pemerintah pusat tidak hanya pada aspek legalitas dokumen RPJMD, tetapi juga pada pencapaian indikator pembangunan yang menjadi bagian dari dokumen tersebut.

Prinsip kekhususan dan keragaman daerah juga perlu menjadi perhatian dalam membangun model pertanggungjawaban hukum. Setiap daerah memiliki karakteristik geografis, sosial, ekonomi, budaya, dan kapasitas fiskal yang berbeda. Oleh karena itu, ukuran keberhasilan pelaksanaan visi dan misi tidak dapat diseragamkan secara nasional. Rekonstruksi norma harus memberikan ruang bagi penilaian yang objektif berdasarkan indikator kinerja yang disusun sesuai karakteristik masing-masing daerah, sehingga kegagalan kepala daerah tidak diukur semata-mata dari tercapai atau tidaknya seluruh target pembangunan, tetapi juga mempertimbangkan faktor-faktor yang berada di luar kendali kepala daerah, seperti bencana alam, krisis ekonomi, atau perubahan kebijakan nasional. Di samping itu, prinsip pemerintahan yang demokratis menghendaki bahwa kepala daerah memperoleh legitimasi melalui pemilihan langsung oleh rakyat berdasarkan visi, misi, dan program yang ditawarkan selama proses elektoral. Setelah memperoleh mandat tersebut, visi dan misi tidak lagi sekadar menjadi janji politik, tetapi berubah menjadi komitmen penyelenggaraan pemerintahan yang memperoleh legitimasi hukum melalui RPJMD. Oleh karena itu, pengabaian terhadap visi dan misi tanpa alasan yang dapat dibenarkan pada hakikatnya merupakan bentuk pengingkaran terhadap mandat demokratis yang telah diberikan oleh masyarakat.²¹

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, rekonstruksi pertanggungjawaban hukum kepala daerah perlu diarahkan pada pembentukan norma yang secara tegas mengatur hubungan antara kewenangan, pelaksanaan RPJMD, dan konsekuensi hukum atas keagalannya yaitu:

²¹ Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, "Saat Rakyat Bicara: Demokrasi Dan Kesejahteraan," *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2014): 18



- 1) diperlukan norma yang menegaskan bahwa visi dan misi yang telah diadopsi ke dalam RPJMD merupakan kewajiban hukum kepala daerah selama masa jabatan.
- 2) perlu ditetapkan indikator hukum untuk membedakan kegagalan yang disebabkan oleh keadaan memaksa (*force majeure*) dengan kegagalan yang bersumber dari kelalaian, penyalahgunaan kewenangan, atau penyimpangan terhadap RPJMD.
- 3) mekanisme evaluasi tidak cukup hanya berorientasi pada pelaporan administratif, tetapi harus disertai audit kinerja dan audit kepatuhan terhadap RPJMD yang dilakukan secara berkala.
- 4) hasil evaluasi tersebut harus diikuti dengan konsekuensi hukum yang proporsional berupa teguran administratif, pembinaan khusus, kewajiban perbaikan kinerja, hingga sanksi administratif apabila terbukti terdapat pelanggaran terhadap kewajiban hukum dalam melaksanakan RPJMD.

Rekonstruksi pertanggungjawaban hukum kepala daerah tidak dimaksudkan untuk mengkriminalisasi kegagalan pembangunan, melainkan membangun sistem akuntabilitas yang seimbang antara pemberian kewenangan otonomi dengan kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaan mandat rakyat. Model tersebut diharapkan mampu memperkuat kepastian hukum, meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta mewujudkan prinsip negara hukum dan good governance dalam pelaksanaan otonomi daerah.²²

Evaluasi terhadap RPJMD tidak cukup hanya dilakukan melalui laporan administratif, tetapi perlu dilengkapi dengan audit kinerja dan audit kepatuhan terhadap pelaksanaan indikator RPJMD. Pengawasan DPRD juga perlu diperkuat melalui evaluasi berbasis capaian indikator pembangunan, bukan hanya terhadap aspek penggunaan anggaran. Dengan demikian, evaluasi tidak lagi bersifat formal administratif, melainkan mampu

²² Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945" (Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1990).



mengukur tingkat kepatuhan kepala daerah terhadap mandat pembangunan yang telah ditetapkan. Selain mekanisme evaluasi, diperlukan pengaturan mengenai konsekuensi hukum yang proporsional. Bentuk pertanggungjawaban tidak harus selalu berupa sanksi yang bersifat represif, melainkan dapat dilakukan secara bertahap melalui teguran administratif, kewajiban menyusun rencana pemulihan capaian RPJMD, pembinaan oleh Pemerintah Pusat, hingga sanksi administratif apabila terbukti terdapat kelalaian atau penyalahgunaan kewenangan yang menyebabkan tidak tercapainya target pembangunan. Model tersebut lebih sejalan dengan karakter hukum administrasi negara yang mengutamakan pemulihan fungsi pemerintahan dibandingkan penghukuman.

4 PENUTUP

Pengaturan mengenai pertanggungjawaban hukum kepala daerah atas tidak terealisasinya visi dan misi dalam sistem hukum Indonesia pada dasarnya belum diatur secara komprehensif. Meskipun visi dan misi kepala daerah telah memperoleh legitimasi yuridis melalui transformasinya ke dalam RPJMD, berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lebih menitikberatkan pada pengawasan terhadap proses penyusunan dan evaluasi RPJMD daripada pertanggungjawaban atas pelaksanaannya. Akibatnya, pengaturan yang ada hanya membentuk mekanisme akuntabilitas administratif dan politik, tanpa memberikan norma yang secara tegas mengatur indikator kegagalan, bentuk pertanggungjawaban hukum, maupun konsekuensi hukum apabila kepala daerah tidak merealisasikan visi dan misi yang telah ditetapkan dalam RPJMD. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kekosongan norma yang berpotensi melemahkan kepastian hukum dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Rekonstruksi pertanggungjawaban hukum kepala daerah perlu dibangun berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu prinsip negara hukum, otonomi daerah, akuntabilitas publik, dan good governance. Rekonstruksi tersebut dilakukan melalui penegasan bahwa visi dan misi yang telah diintegrasikan ke dalam RPJMD merupakan kewajiban hukum kepala daerah selama masa jabatan, disertai dengan



perumusan indikator hukum yang membedakan kegagalan akibat keadaan memaksa dengan kegagalan yang disebabkan oleh kelalaian atau penyalahgunaan kewenangan. Selain itu, diperlukan mekanisme evaluasi yang berbasis pada capaian indikator RPJMD, penguatan fungsi pengawasan oleh DPRD dan Pemerintah Pusat, serta pengaturan sanksi administratif yang proporsional terhadap kepala daerah yang terbukti tidak melaksanakan kewajiban hukumnya. Rekonstruksi tersebut diharapkan mampu mewujudkan keseimbangan antara pemberian kewenangan melalui otonomi daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaan mandat rakyat secara hukum.

Daftar Pustaka

Buku

- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Rousseau, Jean Jacques. *The Social Contract*. Toronto: J.M. Dent and Sons, 1923.
- Winarsi, Sri & Wilda Prihatiningtyas. *Buku Ajar Pemerintah Daerah*. Surabaya: Airlangga University Press, 2019.

Artikel/Jurnal

- Ahmad Yani. "Arrangement of Selected Government Affairs in the Implementation of Broad Autonomy in the Unitary State of the Republic of Indonesia." *Jurnal Bina Praja* 15, no. 3 (2023).
- Alexsander Yandra. "Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pekanbaru 2012-2017." *PUBLIKA : Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 2, no. 1 (2016).
- Aris, Mohammad Syaiful. "Penataan Sistem Pemilihan Umum Yang Berkeadilan Untuk Penguatan Sistem Presidensiil Di Indonesia." *Yuridika* 33, no. 2 (2018).
- Bagir Manan. "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945." Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1990.
- Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti. "Saat Rakyat Bicara: Demokrasi Dan Kesejahteraan." *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2014).
- Desi Syahrani. "Desentralisasi Fiskal Dan Politik Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia." *JLEB: Journal of Law Education and Business* 2, no. 1 (2024).



Fahrul Muzaqqi. "Politik Deliberatif Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan: Analisis Structures and Meanings Atas PP RI No. 28/2008." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2016).

Kusnu Goesniadhie S. "Keterikatan Janji Politik Dalam Hukum Pencerminkan Kodrat Manusiawi." *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009).

Muklis Al'anam. "Moralitas Hukum Dalam Pemikiran Lon Fuller, H.L.A. Hart, Dan Hans Kelsen." *Law Jurnal* 5, no. 1 (2025).

———. "The Legal Consequences Of The Decision Of The Constitutional Court Number 313/PHPU.BUP-XXIII/2025 On The Disqualification Of Candidates For Regent And Deputy Regent In The Regional Head Election Of Northern Barito District." *Vonis Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2025).

Muklis Al'anam & Hendro Prabowo. "Reforming the Administrative Court Decision Execution Mechanism: Lessons from the Dutch Administrative Justice System." *Reformasi Hukum* 29, no. 2 (2025).

Muklis Al'anam dan Radian Salman. "The Relevance Of Jürgen Habermas's Theory Of Communicative Action As The Philosophical Foundation Of Human Rights Enforcement In Indonesia." *Mimbar Hukum* 36, no. 1 (2024).

Ni'matul Huda. "Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Dan Reformasi Pemerintahan Di Daerah." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 5, no. 10 (2016).

Oheo K. Haris. "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan." *Yuridika* 30, no. 1 (2015).

Ranggi Ade Febrian & Handrisal. "Akuntabilitas Pencapaian Visi, Misi, Dan Program Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Terpilih (Studi Bidang Kehutanan Pada RPJMD 2014-2019 Provinsi Riau)." *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3, no. 1 (2018).

Satya Arinanto. "Demokrasi Berdasarkan Konstitusi: Mungkinkah Terjelma Di Dalam Realita?" *Jurnal Hukum & Pembangunan* 23, no. 3 (2026).

Sherlock Halmes Lekipiouw. "Konstruksi Penataan Daerah Dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan." *Sasi* 26, no. 4 (2020).

Zakki Saleh, "Implikasi Dualisme Ketentuan RPJMD Menurut Peraturan Perundang-Undangan Dihubungkan Dengan Prinsip Kepastian Hukum," *Aktualita* 1, no. 2 (2018).