

**UNIVERSITAS BENGKULU**

**FAKULTAS HUKUM**



**KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB GUBERNUR  
SEBAGAI KEPALA DAERAH DALAM MENINDAKLANJUTI  
LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN PENGELOLAAN  
KEUANGAN DAERAH PROVINSI BENGKULU**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian Dan Memenuhi  
Persyaratan Guna Mencapai Gelar  
Sarjana Hukum**

**OLEH :**

**BRILIAN MUHAMMAD  
B1A010145**

**BENGKULU**

**2014**

## **PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN**

### **SKRIPSI**

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapat gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Universitas Bengkulu maupun di Perguruan Tinggi lainnya;
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan hasil penelitian saya sendiri yang disusun tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan dari tim pembimbing;
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan apabila dikemudian hari dapat dibuktikan adanya kekeliruan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia untuk menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar akademik yang diperoleh dari karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Universitas Bengkulu.

Bengkulu, 6 Juni 2014

Yang Membuat Pernyataan

Brilian Muhammad  
NPM. B1010145

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO :

**Cara terbaik untuk keluar dari suatu persoalan adalah memecahkannya**

*Skripsi ini Saya Persembahkan Kepada :*

- ❖ *Pertama secara khusus aku persembahkan kepada Mamaku Faridah Thairb, seorang wanita yang sangat mendambakan keempat anaknya menjadi seorang sarjana, yang memaksa aku untuk menjadi seorang sarjana, yang sangat tangguh berjuang tanpa mengenal lelah yang mampu memperjuangkan keempat anaknya seorang diri serta tanpa kekurangan mencurahkan kasih sayang serta do'anya yang terus mengiringi demi keberhasilanku... Mah akhirnya aku berhasil menjadi seorang sarjana. . . ☺*
- ❖ *Kedua aku persembahkan untuk Papaku Daden Muslihat yang telah lebih dahulu meninggalkan dunia, sayangnya beliau tidak dapat menemani untuk berbagi kebahagiaanku ini bersamanya ☹*
- ❖ *Kakakku Denda Zakky Nugraha, Ghaffari Rahmadian, dan Adikku Raisha Putri Renet yang terus memberiku semangat serta aku jadikan sebagai Motivasi.*

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah* *rabbi* *lailamin*, segala puji syukur saya panjatkan kepada rahmat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, karunia, dan pertolonganNya yang telah diberikan, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dan penulisan skripsi yang berjudul **“KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DALAM MENINDAKLANJUTI LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI PROVINSI BENGKULU”** Skripsi ini dibuat guna memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar strata satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Sholawat serta salam kepada Nabi kita Muhammad SAW, semoga di hari akhir kelak kita mendapatkan izin dari beliau untuk masuk ke surga Allah. Amin.

Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada para pihak yang memberikan bantuan, dukungan serta bimbingan hingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Ridwan Nurazi, S.E., M.Sc. selaku Rektor Universitas Bengkulu;
2. Bapak M. Abdi, S.H., M. Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu;
3. Bapak Jonny Simamora, S.H, M.Hum. selaku Pembimbing Akademik;
4. Bapak Dr. Elektison Somi, S.H., M. Hum selaku Pembimbing Utama;

5. Bapak M. Yamani Komar, S.H., M. Hum selaku Pembimbing Pendamping;
6. Bapak Jonny Simamora, S.H, M.Hum dan Bapak Katemalem S. Meliala, S.H., M.H sebagai penguji skripsi. Terima kasih atas koreksi yang telah diberikan demi mencapai kesempurnaan penulisan skripsi ini;
7. Bapak/Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
8. Seluruh karyawan dan staf Fakultas Hukum
9. Almarhum ayahanda Daden Muslihat dan Ibunda Faridah Thaib dan atas doanya dan motivasi yang tiada lelah, serta penanaman dasar budi luhur dan kasih sayang tanpa pamrih yang telah diberikan selama ini. Serta segala pengorbanan, perjuangan, jerih payah membiayai hidup pendidikanku hingga mampu menginjakkan kakiku di atas gelar Sarjana Hukum, sungguh setetes keringat dari beliau berdua mampu menghantarkanku selangkah lebih maju;
10. Untuk Kakak tercinta Denda Zakky Nugraha dan Ghaffari Rahmadian serta Adikku tercinta Raisha Putri Renet yang telah memberikan motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini;
11. Nenekku Fidraini Nurma, Papa Akuek, Abangku Ahmad Wali dan Ayuk Elmi beserta keluarga, Kak Ajil dan Teh Pipit beserta keluarga, serta Keluarga Besar Thaib dan Keluarga Besar Suhandi.
12. Keluarga Baruku Emak, Ayah, Ibu, Ayuk Mia, Yogi, Berry, Leo, Ria, dan Prabu;
13. Sahabat-Sahabatku : Daniel, Adit, Ichsan, Septian, Aziz, Martin, Risqy, Donny, Bintara, Jerome, serta yang lainnya;

14. Kawan-kawan seperjuangan dikampus, Iip, Don, Ester, Herdik, Febri, Aprizen, Edwith, Noura, Jefri, serta teman-teman angkatan 2010, Organisasi KAMUS;
15. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Sungguh manusia hanyalah mahluk dengan segala keterbatasannya. Oleh karena itu, atas kekurangan dan kesalahan dalam penyusunan skripsi ini, penulis mohon maaf sebesar-besarnya. Penulis menyadari bahwa tugas akhir ini bukanlah tujuan akhir dari belajar karena belajar adalah sesuatu yang tidak terbatas. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak dan ALLAH *Subhanahu Wata'ala* meridhoi sebagai upaya da'wah. Amin

Bengkulu, 6 Juni 2014

Penulis

Brilian Muhammad

## DAFTAR ISI

halaman

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN .....	iv
MOTO DAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR SINGKATAN .....	xii
ABSTRAK .....	xiii
<i>ABSTRACT</i> .....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	9
D. Kerangka Pemikiran .....	10
E. Keaslian Penelitian .....	15
F. Metode Penelitian .....	16
1. Jenis Penelitian.....	16
2. Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum .....	17
3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum .....	18
4. Analisis Bahan Hukum .....	18
G. Sistematika Penulisan.....	19
<b>BAB II PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH</b> .....	20
A. Keuangan Daerah .....	20
B. Jabatan.....	26
C. Pejabat Sebagai Pemangku Jabatan.....	29
D. Kewenangan .....	33
E. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang.....	36
1. Atribusi .....	38
2. Delegasi .....	39
3. Mandat .....	40
F. Tanggung Jawab .....	41
G. Good Governance .....	44
H. Teori Kepatuhan Hukum.....	47
<b>BAB III KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB</b> <b>GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH</b> <b>DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH</b> .....	52
A. Kewenangan Gubernur sebagai Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.....	52
1. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah .....	52
2. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah.....	53
3. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah .....	54

4. Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Daerah .....	55
B. Tanggung Jawab Gubernur sebagai Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.....	58
1. Tanggung Jawab Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah .....	58
2. Pertanggungjawaban dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah .....	64
a. Pertanggungjawaban Politik .....	64
b. Pertanggungjawaban Hukum .....	68
c. Pertanggungjawaban Ekonomi .....	70
<b>BAB IV TANGGUNG JAWAB GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DALAM MENINDAKLANJUTI LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN BPK RI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PROVINSI BENGKULU TAHUN ANGGARAN 2012.....</b>	<b>71</b>
A. Data Temuan Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.....	71
B. Temuan Hasil Pemeriksaan BPK .....	73
1. Terjadi ketekoran kas pada Kantor Perwakilan Provinsi Bengkulu di Jakarta sebesar Rp. 56.024.200,00 dan realisasi belanja TA 2012 tidak didukung dengan bukti-bukti yang dapat dipertanggungjawabkan sebesar Rp. 3.380.706.054,00 yang berindikasi merugikan keuangan daerah.....	73
2. Volume Fisik pada beberapa paket kegiatan Dinas Pendidikan dan Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan (Nakeswan) Provinsi Bengkulu kurang dari Volume kontrak minimal sebesar Rp32.322.770,00.....	80
3. Pertanggungjawaban Perjalanan Dinas Luar Daerah senilai Rp138.797.000,00 pada beberapa SKPD tidak didukung dengan bukti yang sah.....	84
4. Pengadaan obat dan BMHP BLUD RSUD Dr. M Yunus selama Tahun 2012 tidak sesuai dengan Ketentuan .....	86
C. Kepatuhan Hukum Gubernur Sebagai Kepala Daerah Provinsi Bengkulu .....	90
D. Analisis Terhadap Kepatuhan Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu.....	92
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>106</b>
A. Kesimpulan .....	106
B. Saran.....	109

## DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR TABEL/GAMBAR

TABEL 1. Wewenang Pemerintahan .....	13
TABEL 2. Struktur Organisasi Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah.....	57
TABEL 3. Daftar SP2D yang dikeluarkan BUD untuk Kantor Perwakilan .....	73
TABEL 4. Daftar Kontrak Alat Praktik/Peraga TA 2012.....	81
TABEL 5. Daftar SP2D Pengadaan Alat Praktik/Peraga TA 2012 .....	81
TABEL 6. Rincian Kekurangan Volume Pengadaan Alat Praktik/Peraga TA 2012 .....	82
TABEL 7. Rincian Kekurangan Volume Pembangunan Gedung Kantor Dinas Nakeswan .....	83
TABEL 8. Rincian SPJ yang Tidak Sah .....	84
TABEL 9. Daftar Pengadaan Obat RSUD Dr. M Yunus TA 2012 .....	86

## DAFTAR SINGKATAN

APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
SKPD	:	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SKPKD	:	Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah
PPKD	:	Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
TAPD	:	Tim Anggaran Pemerintah Daerah
SKPD	:	Satuan Kerja Perangkat Daerah
BUD	:	Bendahara Umum Daerah
Kuasa BUD	:	Kuasa Bendahara Umum Daerah
PPK-SKPD	:	Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD
PPTK	:	Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan
RPJPD	:	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RPJMD	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RKPD	:	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
Renstra SKPD	:	Rencana Strategis SKPD
Renja SKPD	:	Rencana Kerja SKPD
Musrenbang	:	Musyawahar Perencanaan Pembangunan
PPAS	:	Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
PPA	:	Prioritas dan Plafon Anggaran
RKA-SKPD	:	Rencana Kerja dan Anggaran SKPD
DPA-SKPD	:	Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD
DPPA-SKPD	:	Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran SKPD
DPAL-SKPD	:	Dokumen Pelaksanaan Anggaran Lanjutan SKPD
TBP	:	Tanda Bukti Pembayaran
SPP	:	Surat Permintaan Pembayaran
SPP-UP	:	SPP Uang Persediaan
SPP-GU	:	SPP Ganti Uang Persediaan
SPP-TU	:	SPP Tambahan Uang Persediaan
SPP-LS	:	SPP Langsung
SPM	:	Surat Perintah Membayar
SPM-UP	:	Surat Perintah Membayar Uang Persediaan
SPM-GU	:	Surat Perintah Membayar Ganti Uang Persediaan
SPM-TU	:	Surat Perintah Membayar Tambahan Uang Persediaan
SPM-LS	:	Surat Perintah Membayar Langsung
SP2D	:	Surat Perintah Pencairan Dana
DP	:	Daftar Penguji
BKU	:	Buku Kas Umum
SPJ	:	Surat Pertanggung Jawaban
LRA	:	Laporan Realisasi Anggaran
CALK	:	Catatan Atas Laporan Keuangan

## **ABSTRAK**

Pemerintahan yang baik hanya dapat diwujudkan dalam Negara Hukum. Salah satu asas pemerintahan yang baik adalah asas akuntabilitas yang mengharuskan Pemerintah Daerah mempertanggungjawabkan seluruh tindakannya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah terdiri atas pertanggungjawaban politik, hukum dan ekonomi. Gubernur selaku kepala daerah merupakan pejabat negara yang memiliki kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah dengan kewenangannya yang diperoleh secara atribusi. Salah satu penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dapat dilihat dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang harus terlebih dahulu diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan ini merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan anggaran belanja daerah sebagaimana diatur dalam paket undang-undang Keuangan Negara. Jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Melalui penyesuaian penelitian pada ruang lingkup dan identifikasi masalah kewenangan dan tanggung jawab kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah Provinsi Bengkulu tahun anggaran 2012 memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah Provinsi Bengkulu dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah terdapat ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berindikasi dalam penyajian saldo dan aset daerah dapat merugikan negara.

Kata kunci: pengelolaan keuangan daerah, pertanggungjawaban, kontrol dan evaluasi penggunaan anggaran

## **ABSTRACT**

*Good governance can only realized throught State Law. One of the principles of good governance is the principle of accountability which requires the entire Local Government to be accountable for its actions in governance. Local Government accountablity consist of political accountability, law and economics. In this sense, the Governor, as the head of regional government, is state official who has power in the area of financial management with its authority which acqurired from atribution. One of the local government performance assesment can be seen from Local Government Finance Report (LKPD) which must be audited first by Local Government Finance Report (BPK). This Report is a form of goverment accountability for the implementation of state budget package as set forth in State Finance law. Therefor, this research included in the normative legal research. Normative legal research is a legal research which conducted by examine literary materials which are compose of primary legal materials, secondary and tertiary. The focus of this study is on the scope and identifying the authority and responsibility of the regional heads in the financial management area of Bengkulu Province fiscal year 2012 Which Acquired Reasonable (WTP) opinion by Local Government Finanace Report (BPK). The result of this study showed that the local the local government of Bengkulu Province in the implementation of the financial management area is non-compliance with legislation which is indicated in the presentation of balance and regional assets can be destrimental to the country.*

*Keywords: regional financial management, accountability, control and evaluation of the use budgeta*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, didalam BAB VI mengatur tentang Pemerintah Daerah. Dimana pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi. Pengaturan itu dimuat dalam Pasal 18 ayat (2):

Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya terdapat pengaturan mengenai hubungan wewenang dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dimuat dalam Pasal 18A:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh Kepala Daerah yang berakibat tindakan hukum sebagai akibat dari tanggung jawab yang dijabat oleh Kepala Daerah perihal kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Kekuasaan tersebut tertera di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 156 yang isinya menyatakan bahwa:

- (1) Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat daerah.
- (3) Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud ayat (2) didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.

Pasal tersebut menjelaskan bahwa Kepala Daerah merupakan pejabat negara yang memiliki kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah dan atas jabatan tersebut pula Kepala Daerah bertindak untuk melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan ini merupakan bentuk penyerahan kekuasaan kepada Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 6 ayat (1) bahwa "*Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah*". Kekuasaan yang diserahkan tersebut adalah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Namun, penyerahan kekuasaan ini tetap disertakan dengan pengawasan dan pertanggungjawaban yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terdapat dalam Pasal 31 yang menyatakan bahwa:

- (1) Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksaan Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (2) Laporan keuangan yang dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Pengaturan tentang pengawasan dan pertanggungjawaban berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 31 ayat (1) dan (2) tentang Keuangan Negara, sebagaimana juga dimuat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 184 yang menyatakan bahwa:

- (1) Kepala Daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksaan Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (2) Laporan keuangan yang dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu bagian yang mengalami perubahan mendasar dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Kedua undang-undang tersebut telah memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah.

Kewenangan yang dimaksud diantaranya adalah keleluasaan pemerintah daerah dalam mobilisasi sumber dana, menentukan arah, tujuan dan target penggunaan anggaran. Hal tersebut ditegaskan lagi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang membagi urusan pemerintahan menjadi dua, yaitu:

1. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan; pengawasan, dan pemanfaatan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; pelayanan di bidang kesehatan; penyelenggaraan di bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.

Kewenangan pengelolaan keuangan daerah ditegaskan kembali dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 mengenai pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, yang menyebutkan dalam Pasal berikut:

Pasal 5 ayat (1)

Kepala Daerah selaku kepala pemerintahan adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Di sisi lain tuntutan akan terbentuknya *good governance* dalam pelayanan pemerintah terhadap masyarakat publik sudah menjadi kehendak bagi sebagian besar masyarakat di Indonesia. Untuk menjawab tuntutan tersebut, pemerintah terus berupaya untuk bersikap lebih transparan dalam pertanggungjawaban publiknya.

Gambaran akan jauhnya penerapan prinsip *good governance* di daerah terlihat jelas berdasarkan data yang diperoleh, perbuatan melanggar hukum yang saat ini marak terjadi di daerah berupa tindakan korupsi, menurut Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mencatat, hingga saat ini dari 524 Kepala Daerah diantaranya 312 Kepala Daerah, wakil Kepala Daerah dan mantan Kepala Daerah yang tersangkut kasus hukum sejak pemilihan Kepala Daerah (pilkada) langsung digelar 2005 silam. Dari jumlah 312, sebanyak 270 Kepala Daerah dan mantan Kepala Daerah ditetapkan sebagai tersangka atas dugaan tindak pidana korupsi," ujar Mendagri Gamawan Fauzi di Jakarta, Selasa (24/12). Berikut rincian Kepala Daerah, wakil Kepala Daerah dan mantan Kepala Daerah yang tersangkut kasus hukum sejak tahun 2005-2013.<sup>1</sup>

Tahun 2005, 0 (gubernur), 40 (bupati), 7 (wali kota). Tahun 2006, 5 (gubernur), 25 (bupati), 6 (wali Kota). Tahun 2007, 3 (gubernur), 21 (bupati), 5 (wali kota). Tahun 2008, 5 (gubenuer) , 15 (bupati), 4 (wali kota). Tahun 2009, 4 (Gubernur), 21 (Bupati), 5 (Wali Kota). Tahun 2010, 3 (gubernur), 32 (bupati), 4 (wali kota). Tahun 2011, 2 (gubernur), 25 (bupati), 13 (wali kota). Tahun 2012, 1 (gubernur), 23 (bupati), 17 (wali kota). Sementara di 2013, terdapat 2 (gubernur), 17 (bupati), 5 (wali kota).<sup>2</sup>

Hal ini memberikan gambaran akan jauhnya penerapan prinsip *good governance* di daerah. Menurut Prasetyo makna dari *governance* adalah tata pemerintahan, penyelenggaraan negara, atau *management* (pengelolaan) yang

---

<sup>1</sup> <http://www.jpnn.com/read/2013/12/24/207379/312-Kada-Wakada-Tersangkut-Hukum,-Tersangka-Akan-Dinonaktifkan-> Diakses hari Minggu, 6 Januari 2014, jam 21:23 Wib.

<sup>2</sup> *Ibid.*

artinya kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* itu sendiri memiliki unsur kata kerja yaitu *governing* yang berarti fungsi pemerintah bersama instansi lain (LSM, swasta dan warga negara) yang dilaksanakan secara seimbang dan partisipatif. Sedangkan *good governance* adalah tata pemerintahan yang baik atau menjalankan fungsi pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (struktur, fungsi, manusia, aturan, dan lain-lain).<sup>3</sup>

Menurut data harian Kompas pada tanggal 26 Juni 2013 sebagaimana dipaparkan peneliti Lee Kuan Yew School of Public Policy, Mulya Amri, daya saing pada 19 dari 33 Provinsi di Indonesia berada dibawah tingkat rata-rata nasional. Survei tersebut menggunakan 91 indikator yang masuk dalam empat lingkup. Lingkup itu adalah stabilitas ekonomi makro, perencanaan pemerintah dan institusi, kondisi keuangan-bisnis dan tenaga kerja, serta kualitas hidup dan pembangunan infrastruktur. Sumber data yang dihimpun meliputi tiga hal. Pertama adalah survei terhadap anggota Apindo serta dosen ekonomi dan manajemen, kedua adalah wawancara dengan pemerintahan provinsi, ketiga data resmi dari instansi terkait, seperti Badan Pusat Statistik, Bank Indonesia, dan Badan Koordinasi Penanaman Modal. Hasilnya Provinsi Bengkulu berada pada 10 terbawah.<sup>4</sup>

Pengelolaan keuangan negara termasuk daerah yang dilakukan oleh pemerintah wajib dilakukan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

---

<sup>3</sup> Prasetijo. *Good Governance Dan Pembangunan Berkelanjutan*. 2009. Dalam <http://prasetijo.wordpress.com>. diakses hari Minggu 6 Oktober 2013, jam 20:05 wib

<sup>4</sup> <http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/225-19-provinsi-di-bawah-rerata> Diakses hari Minggu, 10 November 2013, jam 16:20 Wib.

sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan merupakan salah satu lembaga yang dikenal dalam UUD 1945 yang melaksanakan kedaulatan rakyat di bidang pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pemeriksaan yang dilakukan bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme agar terwujudnya *good governance* seperti yang diharapkan masyarakat Indonesia. Badan Pemeriksa Keuangan memiliki tugas yang harus dilaksanakan agar pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh pemerintah tetap berada dalam koridor hukum yang berlaku.<sup>5</sup>

Setelah pemeriksaan berakhir dilaksanakan, pemeriksa wajib membuat atau menyusun laporan hasil pemeriksaan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pemeriksaan yang dilaksanakan.<sup>6</sup> Selanjutnya laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan membuat opini. Opini tersebut merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang didasarkan pada kriteria, antara lain:

1. kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan;
2. kecukupan pengungkapan;
3. kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. efektifitas sistem pengendalian intern.<sup>7</sup>

Kemudian terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa setelah melakukan pemeriksaan, yaitu:

1. opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*)
2. opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*)
3. opini tidak wajar (*adversed opinion*)

---

<sup>5</sup>Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, h. 52

<sup>6</sup> *Ibid.* h. 67

<sup>7</sup> *Ibid.*

4. pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).<sup>8</sup>

Terkait dengan uraian diatas pemerintah Provinsi Bengkulu mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian atas Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Keuangan dari Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) RI selama 2 tahun berturut-turut, yakni tahun anggaran 2011 dan 2012.<sup>9</sup>

Dalam pelaksanaan pemeriksaan keuangan, BPK juga melakukan pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pemeriksaan yang dilakukan, sehingga menurut Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang dihasilkan dari pemeriksaan keuangan meliputi tiga laporan, yaitu: (1) laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan, (2) laporan hasil pemeriksaan atas SPI, dan (3) laporan hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Berdasarkan hal tersebut untuk mengetahui kewenangan dan tanggung jawab Gubernur dalam menindaklanjuti Laporan Hasil Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Daerah serta tingkat kepatuhan hukum pemerintah daerah Provinsi Bengkulu, maka dalam tulisan ini mengambil judul **“Kewenangan Dan Tanggung Jawab Gubernur Sebagai Kepala Daerah dalam Menindaklanjuti Laporan Hasil Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Daerah Di Provinsi Bengkulu”**.

---

<sup>8</sup> *Ibid.* h. 68

<sup>9</sup><http://go.bengkuluprov.go.id/ver3/index.php/berita/berita-bengkulu/87-pemprov-terima-penghargaan-wtp-dari-wakil-presiden> Diakses hari Minggu, 13 Oktober 2013, jam 20:00 Wib.

<sup>10</sup><http://sadrina.wordpress.com/2011/07/19/pemeriksaan-sistem-pengendalian-intern-dan-kepatuhan-dalam-pemeriksaan-laporan-keuangan-pemerintah-dan-pengaruhnya-terhadap-opini-bpk/>. Diakses hari Minggu, 13 Oktober 2013, jam 20:15 Wib.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pemikiran dan latar belakang di atas, pokok permasalahan yang ingin dianalisis adalah:

1. Bagaimana kewenangan dan tanggung jawab Gubernur sebagai Kepala Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah?
2. Bagaimana tanggung jawab Gubernur sebagai Kepala Daerah dalam menindaklanjuti Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu Tahun Anggaran 2012?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang akan dibahas maka tujuan dan manfaat penulisan skripsi ini adalah:

1. Tujuan Penelitian
  - a. Untuk mengidentifikasi teori jabatan, kewenangan dan tanggung jawab Kepala Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.
  - b. Menganalisis dan mendeskripsikan kepatuhan Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi Bengkulu terhadap peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan daerah.
2. Manfaat Penelitian
  - a. Secara Teoritis Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan kajian ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara khususnya menyangkut Hukum Keuangan Daerah.

b. Secara Praktisi penulisan ini diharapkan menjadi:

- 1) Sebagai salah satu wacana, sumbangan, dan masukan bagi pihak yang memerlukan khususnya masyarakat, mahasiswa, dan pemangku kepentingan dalam memberikan gambaran tentang pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Bengkulu.
- 2) Untuk memberikan gambaran evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Bengkulu.
- 3) Sebagai salah satu wacana dan sumbangsih pemikiran kepada mahasiswa pada umumnya, dan mahasiswa jurusan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara pada khususnya menyangkut kewenangan dan tanggung jawab Kepala Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.
- 4) Bagi peneliti untuk meningkatkan pemahaman secara mendalam mengenai pengelolaan keuangan daerah, khususnya mengenai tanggung jawab Kepala Daerah sebagai pemegang kewenangan.

## **D. Kerangka Pemikiran**

### **1. Pemerintahan**

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan, lembaga, dan petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan disini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil atau alat kelengkapan Negara yang lain yang juga bertindak atas nama negara. Pemerintahan

dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.<sup>11</sup>

Sonny Lubis, menjelaskan makna pemerintahan (*governance*) dan pemerintah (*government*) menurut teori ketatanegaraan, ada tiga macam makna pemerintah:

- a. Pemerintah dalam arti keseluruhan lembaga kekuasaan yang ada dalam negara, berarti meliputi badan legislatif, eksekutif, yudikatif, konsultif dan akuntatif.
- b. pemerintah dalam arti eksekutif saja, misalnya Presiden di negara republik, raja di negara monarki, berikut semua aparat eksekutifnya baik di pusat maupun di daerah.
- c. pemerintah dalam arti top-administrator saja, yaitu presiden atau Raja.<sup>12</sup>

## **2. Cara memperoleh Wewenang Pemerintahan**

Secara teori terdapat tiga cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Dalam kaitan atribusi, delegasi, dan mandat J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, seperti yang dikutip oleh Abdul Rasyid Thalib mengatakan:

- a. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislatif body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislatif body creates independent and previously nonexistent power and assigns them to an authority;*

---

<sup>11</sup> Sadjijono, Memahami Beberapa Pokok Hukum Administrasi, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008. h. 41.

<sup>12</sup> M. Solly Lubis, *Dasar-dasar Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Volume 4 Nomor 2, Jurnal Konstitusi, Jakarta, 2007. h. 40-41

- b. Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name;*
- c. with mandate, there is not transfer, but the mandate give (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.<sup>13</sup>*

Untuk memperjelas perbedaan yang mendasar antara atribusi, delegasi, dan mandat, berikut dikemukakan skema tentang perbedaan tersebut, sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 200. h. 218

**Tabel 1**

**Sumber Kewenangan Pemerintah**

	<b>Atribusi</b>	<b>Delegasi</b>	<b>Mandat</b>
Cara Perolehan	Perundang-undnagan	Pelimpahan	Pelimpahan
Kekuatan mengikatnya	Tetap melekat sebelum ada perubahan peraturan perundang-undangan	Dapat dicabut atau ditarik kembali apabila ada pertentangan atau penyimpangan (contrarius actus)	Dapat ditarik atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi wewenang (mandans)
Tanggung jawab dan tanggungjawabnya	Penerima wewenang bertanggungjawab mutlak akibat yang timbul dari wewenang	Pemberi wewenang (delegans) melimpahkan tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima wewenang (delegans)	Berada pada Pemberi mandat (mandans)
Hubungan wewenang	Hubungan hukum pembentuk undang-undang denganorgan pemerintahan	Berdasarkan atas wewenang atribusi yang dilimpahkan kepada delegataris	Hubungan yang bersifat internal antara bawahan dan atasan

**3. Jabatan**

Jabatan menurut teori Logemann dalam analisis Harun Alrasid, bermula dari negara yang menampakkan diri dalam masyarakat sebagai sebuah orgnaisai, yaitu segolongan manusia yang bekerjasama dengan mengadakan pembagian kerja yang sifatnya tertentu dan terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan negara. Dengan adanya

pembagian kerja itu terbentuk fungsi-fungsi dan yang dimaksud dengan fungsi ialah lingkungan kerja yang terbatas dalam rangka suatu organisasi. Bertalian dengan negara, fungsi itu disebut jabatan.

#### **4. Pengelolaan**

Kata pengelolaan dalam bahasa Indonesia, mengandung arti:

- a. proses, cara, perbuatan pengelola;
- b. proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain;
- c. proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi;
- d. proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang etrlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.<sup>14</sup>

Dari pengertian diatas, terlihat bahwa kata pengelolaan mengandung banyak arti. Berkaitan dengan judul penelitian ini, maka arti pengelolaan yang lebih tepat dipergunakan adalah proses, cara, perbuatan mengelola. Dengan demikian pengertian pengelolaan dari judul penelitian ini adalah proses, cara, perbuatan mengelola keuangan daerah.

#### **5. Keuangan Daerah**

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Pasal 1 angka 5, disebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Dari ketentuan tersebut, dapat ditarik pernyataan bahwa keuangan daerah merupakan:

---

<sup>14</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001. h. 79

- a. Semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang
- b. Timbul dan dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom.

## **6. Tanggung Jawab**

Menurut W.J.S Poerwadarminta artinya berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).<sup>15</sup> Artinya ketika ada subyek hukum yang melalaikan sesuatu hal yang seharusnya dijalankan dan mengakibatkan sesuatu hal pula maka ia dibebani untuk bertanggung jawab atas kelalaian tersebut.

## **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan hasil penelusuran atas hasil-hasil penelitian yang sudah dilakukan pada hari Senin Tanggal 3 Juni 2014, penelusuran dilakukan pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu serta penelusuran secara *Online* terdapat kemiripan judul karya ilmiah yaitu :

**PERTANGGUNGJAWABAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH PROPINSI BENGKULU (SUATU TINJAUAN HUKUM KETATANEGARAAN)**

Oleh YUNI LESTARI, NPM B1A098050, 2003, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

1. Bagaimana Pelaksanaan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Gubernur Sebagai Kepala Daerah Propinsi Bengkulu?
2. Tolak ukur apa yang digunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Bengkulu dalam menilai Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran Gubernur sebagai Kepala Daerah Propinsi Bengkulu?

---

<sup>15</sup> <http://Alike.wordpress.com/2008/08/22/tanggung-jawab-dalam-pendidikan/> Diakses hari Kamis 7 November 2013, jam 20:30 WIB.

Peneliti dengan judul **Kewenangan dan Tanggung Jawab Gubernur Sebagai Kepala Daerah Dalam Menindaklanjuti Laporan Hasil Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Daerah Di Provinsi Bengkulu.** peneliti dalam permasalahannya fokus kepada: pertama adalah Kewenangan dan Tanggung Jawab Gubernur Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, kedua adalah Kepatuhan Hukum Pemerintah daerah Provinsi Bengkulu Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Perbedaan dengan judul oleh Yuni Lestari adalah peneliti melakukan penelitian terkait dengan Laporan Hasil Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu Tahun Anggaran 2012 yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan, dengan demikian penelitian yang akan dilakukan ini dapat dikatakan asli.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum yang bersifat normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>16</sup> Dengan melakukan penyesuaian penelitian pada ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan terkait Opini Wajar Tanpa Pengecualian atas Laporan Hasil Penelitian tahun 2012 Provinsi Bengkulu oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

---

<sup>16</sup> Soerdjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003. h. 15

## 2. Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam melakukan pengumpulan data penelitian ini meliputi bahan-bahan pustaka sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat

dan terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dirubah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- 5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara dan Daerah

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan

penjelasan mengenai bahan hukum primer antara lain :

- a. Laporan Hasil Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu Tahun Anggaran 2012
- b. Hasil karya dari kalangan hukum yang berkaitan dengan judul penulisan
- c. Teori-teori hukum
- d. Jurnal
- e. Situs internet

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti:
  - a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
  - b. Kamus Hukum, dan
  - c. Ensiklopedia

### **3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Prosedur yang digunakan peneliti berupa studi dokumentasi dengan mengumpulkan bahan hukum berupa penelusuran *literature* hukum, catatan-catatan untuk memuat kutipan, dan informasi lainnya dilakukan secara *off line* (buku-buku) dan *on line* (internet). Bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut didefinisikan serta diklasifikasikan agar menjadi data sekunder yang valid.

### **4. Analisis Bahan Hukum**

Data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder dikelompokkan dan disusun secara sistematis. Selanjutnya data yang telah terkumpul diolah dalam bentuk analisis kualitatif, yaitu metode analisis data dengan cara mendeskripsikan yang diperoleh kedalam bentuk kalimat-kalimat yang terperinci dan jelas, dengan menggunakan cara berpikir deduktif dan induktif. Metode deduktif adalah kerangka berpikir dengan cara menarik kesimpulan dari data-data yang bersifat umum kedalam data yang bersifat khusus dan dengan metode induktif adalah kerangka berpikir dengan cara menarik kesimpulan dari data-data yang bersifat khusus ke dalam data yang bersifat umum. Setelah data dianalisis satu persatu

selanjutnya disusun secara sistematis, sehingga dapat menjawab permasalahan yang ada dalam bentuk skripsi.

## **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan penelitian ilmiah ini akan dibagi dalam lima bab. Masing-masing bab terdiri atas sub bab sesuai dengan pembahasan dari materi yang diteliti. Uraian mengenai sistematika itu adalah sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan dan Manfaat Penelitian
- D. Kerangka Pemikiran
- E. Keaslian Penelitian
- F. Metode Penelitian

### **BAB II PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

### **BAB III KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

### **BAB IV BAGAIMANA TANGGUNG JAWAB GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DALAM MENINDAKLANJUTI LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN BPK RI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PROVINSI BENGKULU TAHUN ANGGARAN 2012**

### **BAB V PENUTUP**

- A. Kesimpulan
- B. Saran

## **BAB II**

### **PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

Didalam menyusun tulisan ilmiah diperlukan berbagai konsep atau teori-teori sebagai landasan dalam melakukan penelitian. Teori adalah pendapat yang didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi.<sup>17</sup> Kerangka teori ini dijadikan sebagai landasan berpikir atau tolak ukur dalam penelitian. Oleh sebab itu perlu disusun kerangka teori yang memuat pokok-pokok pikiran untuk menggambarkan masalah penelitian yang ditelaah.

#### **A. Keuangan Daerah**

Hukum keuangan daerah adalah sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur kegiatan penyelenggaraan keuangan daerah yang meliputi segala aspek, serta hubungannya dengan bidang kehidupan pemerintahan yang lain. Dari rumusan tersebut terungkap bahwa pengaturan di bidang keuangan daerah akan menyangkut, diantaranya<sup>18</sup> :

1. Dasar-dasar keuangan daerah, menyangkut kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, asas-asas pengelolaan daerah, seperti norma efisiensi, keefektifan, akuntabilitas, profesionalisme pelaksakeuangan daerah, maksud dan tujuan dari penyelenggaraan keuangan daerah, serta yang berkaitan dengan perbendaharaan
2. Kedudukan hukum pejabat keuangan daerah, seperti kaidah-kaidah mengenai bendahara umum daerah, pengguna anggaran dan kuasa pengguna anggaran, ataupun pihak yang terafiliasi

---

<sup>17</sup>Kemendikbud, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, h. 1673.

<sup>18</sup>Muhammad Djumhana, 2007, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008. h. 14-15.

dalam kegiatan keuangan daerah juga mengenai bentuk badan pelayanan umum, perusahaan daerah, pengelolaan barangdaerah dan barang daerah yang dipisahkan, serta mengenai kepemilikannya.

3. Kaidah-kaidah keuangan daerah yang secara khusus memperhatikan kepentingan umum, seperti kaidah-kaidah yang mencegah persaingan yang tidak wajar dalam penyediaan dan pengadaan barang dan jasa untuk pemerintah, keadilan anggaran untuk masyarakat untuk memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan unsur-unsur pemerataan pembangunan dalam penganggaran, dan lain-lainnya.
4. Kaidah-kaidah yang menyangkut struktur organisasi yang mendukung kebijakan keuangan daerah, seperti DPRD, BPK, dan BPKP, serta hubungan keuangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan juga pihak lainnya.
5. Kaidah-kaidah yang mengarahkan penyelenggaraan keuangan daerah yang berupa dasar-dasar untuk perwujudan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya melalui penetapan sanksi, insentif, dan sebagainya, seperti pertanggungjawaban pelaksana keuangan daerah, pengenaan sanksi pidana, sanksi administrasi, dan ganti rugi.
6. Keterkaitan satu sama lainnya dari ketentuan dan kaidah-kaidah hukum tersebut sehingga tidak mungkin berdiri sendiri, malahan keterkaitannya merupakan hubungan logis dari bagian-bagian lainnya.

Atas pernyataan tersebut tampaknya tepatlah kemudian untuk beralih kepada pemahaman mengenai keuangan daerah, yang memerlukan identifikasi perihal definisi, hubungannya dengan keuangan negara, ruang lingkup dan ketentuan yuridis dari keuangan daerah dan pengelolaannya.

Di dalam penulisan selanjutnya Muhamad Djumhana pada buku Pengantar Hukum Keuangan Daerah, menjelaskan bahwa sebelum memahami ruang lingkup hukum keuangan daerah, terlebih dahulu harus memahami mengenai objeknya, yaitu memahami yang menjadi ruang lingkup keuangan daerah, masih menurutnya bahwa pendekatan dalam

memahami ruang lingkup keuangan daerah dapat dipandang dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuannya, yaitu<sup>19</sup>:

1. Dari sisi objek

Objek yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah. Pengertian diatas sejalan dengan pengertian yang diberikan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 156 ayat (1), yang selengkapnya berbunyi:

“keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, dan segala berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”<sup>20</sup>

2. Dari sisi subjek

Subjek keuangan daerah, yaitu mereka yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah, dalam hal ini pemerintah daerah dengan perangkatnya, perusahaan daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan daerah, seperti DPRD dan BPK.<sup>21</sup>

3. Dari sisi proses

Keuangan daerah mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana telah

---

<sup>19</sup> *Ibid.* h. 1

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

dijelaskan tersebut, mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.<sup>22</sup>

#### 4. Dari sisi tujuannya

Keuangan daerah meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>23</sup>

Setelah pemahaman tersebut tampaknya tinjauan awal secara yuridis perlu juga dalam memulai kajian ini dengan melihat ketentuan aturan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah yaitu melalui Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang tertera sabagai berikut:

##### Pasal 2

Ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

- a. hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b. kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan daerah;
- d. pengeluaran daerah;
- e. kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- f. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Kekuasaan pemerintah di Republik Indonesia meletakkan pengelolaan keuangan daerah bermula dari keuangan negara yang

---

<sup>22</sup> *Ibid.* h. 2

<sup>23</sup> *Ibid.*

merupakan salah satu bagian bagian yang dikuasai oleh Presiden. Dari alur ini dapatlah diperoleh pemahaman bahwa ada proses penyerahan kekuasaan dalam pengelolaan keuangan. Bila ditingkat pemerintah pusat Presiden yang mengelola keuangan negara, maka di tingkat pemerintah daerah pengelolaan keuangan yang dipisahkan tersebut ini dikelola oleh Kepala Daerah.

Dengan model kelembagaan berupa penyerahan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah oleh presiden ini, tampaknya mengisyaratkan bahwa hubungan keuangan daerah dengan pusat itu berkaitan dengan pendapatan (*revenue*) dan penggunaannya (*expenditur*), baik untuk kepentingan pengeluaran rutin maupun pengembangan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, *responsible*, dan *akuntabel*.<sup>24</sup>

Untuk melihat kebenaran hubungan keuangan tersebut secara normatif tampaknya perlu melihat ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 2 ayat (4), (5), (6) dan (7), disana disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemerintahan daerah memiliki hubungan dengan pemerintah pusat. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras sehingga menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Hubungan administrasi mengandung pengertian hubungan yang terjadi sebagai

---

<sup>24</sup>*Ibid.* h. 5-6

konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara, sedangkan hubungan kewilayahan mengandung pengertian hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan yang utuh dan bulat.<sup>25</sup>

Adanya konsepsi hubungan administrasi dan hubungan kewilayahan tersebut diantaranya, menyangkut hubungan keuangan. Hubungan tersebut telah diatur sedemikian rupa melalui kelembagaan hubungan keuangan daerah dengan pusat. Kelembagaan tersebut dalam tataran kebijakan tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Ketentuan tersebut ditindaklanjuti pula dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>26</sup>

Hubungan keuangan antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, juga bertitik tolak dari prinsip pembagian sumber keuangan, yaitu prinsip uang mengikuti uang (*money follow functions*) atau *expenditure assignment precede tax assignment*. Dalam konsep ini, terdapat

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup pada daerah, dengan mengacu pada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan pada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain, berupa kepastian tersediannya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah; 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-sumberpendapatan lain yang sah, serta sumber-sumber pembiayaan.<sup>27</sup>

## **B. Jabatan**

Kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah di samping melaksanakan aktivitas dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum pemerintah sering tampil dengan “*twee petten*”, dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.* h. 7

<sup>28</sup> Ridwan HR, *Hukum Aministrasi Negara*, Rajawali Pers, edisi revisi, Jakarta, 2011.

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan, hal ini sesuai dengan pandangan Logemann yang menurutnya, *“In zijn sociale verschijningsvorm is de staat organisatie, een verband van functies. Met functie is dan bedoeld; een omschreven werkring in verband van het geheel. Zijn heet, met betrekking tot de staat, ambt. De staat is ambtenorganisatie”* (Dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan. Negara adalah organisasi jabatan).<sup>29</sup>

E. Utrecht mengungkapkan bahwa “jabatan” adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subyek hukum (*persoon*) yang berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechthandelingen*) baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat. Agar wewenang dapat dijalankan, “jabatan” sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan yang disebut “pejabat” yaitu “manusia” atau “badan” dengan kata lain disebut “pemangku jabatan”. Dengan perantara “pejabat” tersebut “jabatan” dapat melaksanakan hak dan kewajibannya.<sup>30</sup>

Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas

---

<sup>29</sup>*Ibid.* h. 70

<sup>30</sup>Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Bandung, Bandung: Universitas Padjajaran, 1960. h. 144

pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan.<sup>31</sup> Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subyek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Menurut E. Utrecht, oleh karena diwakili pejabat, maka jabatan itu berjalan, yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat.<sup>32</sup>

Sementara oleh Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Dengan kata lain jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.<sup>33</sup>

Paling tidak dengan beberapa gambaran dari pakar tersebut dapat memberikan pemahaman bahwa apa yang disebut sebagai jabatan itu selalu bersifat tetap, sementara pemangku jabatan (*ambtsdrager*) atau yang disebut pejabat dapat berganti-ganti, dengan misal, jabatan presiden, wakil presiden, menteri, gubernur, dan lain-lain, sehingga jabatan selalu tetap ada, sementara pemangku jabatan atau pejabat terus berganti-ganti.

---

<sup>31</sup>Marbun, S.F., *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi Universitas Padjajaran, Bandung, 2001. h. 199

<sup>32</sup>Ridwan HR, *Op.cit* h. 76

<sup>33</sup>*Ibid.* H. 71

### C. Pejabat Sebagai Pemangku Jabatan

Pengertian “pejabat” menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur pimpinan).<sup>34</sup> Dalam bahasa Belanda istilah “pejabat” disalin antara lain menjadi “*ambtdrager*”,<sup>35</sup> yang diartikan sebagai orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (Negara, Provinsi, Kota dan sebagainya).

Sementara uraian lain yang adalah pandangan dari pakar hukum P. Nicolai dan kawan-kawan yang menyebutkan bahwa:

*“Een bevoegdheid die aan een bestuursorgaan is toegekend, moet door mensen (reële personen) worden uitgeoefend. De handen en voeten van het bestuursorgaan zijn de handen en voeten van degene (n) die is/zijn aangewezen om de functie van orgaan uit te oefenen: de ambtsdrager (s).”*

(Kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan harus dijalankan oleh manusia. Tenaga dan pikiran organ pemerintahan adalah tenaga dan pikiran mereka yang ditunjuk untuk menjalankan fungsi organ tersebut, yaitu para pejabat)<sup>36</sup>

Dengan demikian dapatlah dikemukakan bahwa wewenang “jabatan” sebagai pemegang hak dan kewajiban khususnya dalam melakukan tindakan hukum haruslah diwakili oleh “pejabat” atau “pemangku Jabatan” yaitu manusia. Jabatan tersebut diwakili oleh manusia, yang pada akhirnya terdapat pemisahan dua kepribadian yakni manusia sebagai “individu” dan manusia sebagai “pejabat”.

---

<sup>34</sup>Anton M. Moeliono, dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995. h. 393

<sup>35</sup>A. Teeuw, *Kamus Indonesia Belanda Indonesisch- Nederlands Woordenboek*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 1999. h. 264

<sup>36</sup>Ridwan HR., *Loc.cit.*

Berdasarkan ketentuan hukum, pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenang, karena pejabat tidak memiliki wewenang, sedangkan diketahui bahwa pihak yang memiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan. Dalam kaitan ini Logemann mengatakan *“Het is dan door het ganse staathandelingen wordt bevoegd gemaark. Plichten en rechten werken door, ongeacht de wisseling der ambtsdrager”*, (Berdasarkan Hukum Tata Negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat).<sup>37</sup>

Pendapat Logemann tersebut memberikan penjelasan bahwa jabatan itu adalah lingkungan pekerjaan yang tetap, sementara pejabat dapat berganti-ganti. Hal inilah yang membuat pergantian jabatan itu tidak akan memengaruhi kewenangan yang melekat pada jabatan.

Dari ungkapan Logemann tersebut perlu mencari pemikiran tambahan beserta ilustrasi secara baik, seperti pandangan F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek yang memberikan ilustrasi terhadap jabatan dan pejabat jika dikaitkan dengan perbuatan hukum, penjelasannya sebagai berikut:

*“De overheidsbevoegdheden (rechten en plichten) zijn verbonden aan het ambt. Indien bij voorbeeld een burgemeester een bepaalde beschikking afgeeft, wordt rechten die beschikking afgegeven door het ambt buegemeester, en niet door de natuurlijke persoon die op dat moment he ambt bekleedt, de ambtsdrageer.* (kewenangan pemerintah {hak-hak dan kewajiban-kewajiban} itu melekat pada jabatan. Jika-sebagai contoh Bupati/Walikota memberikan keputusan tertentu, maka berdasarkan hukum

---

<sup>37</sup> *Ibid.* h. 36

keputusan itu diberikan oleh jabatan Bupati/Walikota, dan bukan oleh yang pada saat itu diberi jabatan, yakni Bupati/Walikota)<sup>38</sup>

Uraian tersebut memberikan penjelasan bahwa antara jabatan dengan pejabat memiliki hubungan yang erat, namun keduanya memiliki kedudukan hukum yang berbeda atau terpisah dan diatur dengan hukum yang berbeda. Untuk memperjelas maksud tersebut dengan lebih baik dapatlah dilihat pandangan dari F.R. Bothlingk yang memberikan ilustrasi mengenai perbedaan kedudukan antara pejabat dan jabatan sebagai berikut:

*“Wanner de heer P minister is, dan maakt de hier besproken gangbare opvatting een scheiding de heer P in prive en de heer kwaliteit. Deze laatste meneer noemt men ‘organ’”. Men kent dus aan ene mens P twe persoonlijkheden toe: enerzijds de personificatie van P in prive (de privepersoon), andezids de personificatie van P in kwaliteit (de minister), en noemt deze laatste personificatie orgaan.”*

(Bila tuan P seorang menteri, maka dalam hal ini dapat diterapkan pendapat yang membedakan antara tuan P selaku pribadi dan tuan P dalam kualitasnya (sebagai menteri. pen.). Kedudukan tuan yang terakhir ini kita namakan “organ”. Jadi kita mengenal seorang P dengan dua kepribadian, yaitu di satu sisi personifikasi P selaku pribadi{manusia pribadi}, dan disisi lain personifikasi P dalam kualitasnya selaku {menteri}, dan kedudukan terakhir ini merupakan personifikasi organ).<sup>39</sup>

Dengan adanya pengaturan hukum yang berbeda F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek mengatakan sebagai berikut:

*“Op beide is een verschillend van toepassing. Hat ambt belstingspecteur is bevoegd belastingbeschikkingen vas te stellen. Dat ambt handelt door zijn veertegenwoordiger, de natuurlijk persoon die belastinginspecture is, is ambtenarwet. Die vertegenwoordiger is de enige di het ambt kan doen beslissen. Aastelling als belastinginspecture brengt dus mee de bevoegdheid om het ambt belastinginspectuer, te vertegenwordigen”.*

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.* h. 78

(pada hakikatnya {jabatan dan pejabat.} diterapkan jenis hukum yang berbeda. Jabatan inspektur pajak berwenang mengeluarkan ketetapan pajak. Jabatan ini dijalankan oleh wakilnya, yaitu pejabat. Wakil ini adalah manusia yang bertindak sebagai inspektur pajak, yakni pegawai, dan dalam kualitasnya sebagai pegawai ia tunduk pada hukum kepegawaian. Dengan demikian pengangkatan sebagai inspektur pajak telah mengantarkan kewenangan untuk jabatan inspektur pajak, guna mewakilinya).<sup>40</sup>

Pada akhirnya maksud dari pakar hukum tersebut ingin menerangkan bahwa jabatan dan pejabat diatur dan tunduk pada hukum yang berbeda. Dengan maksud bahwa perihal yang menyangkut dengan jabatan diatur oleh Hukum Tata Negara dan pejabat diatur dan tunduk pada Hukum Kepegawaian. Ini pula yang tampak dimaksud dari ilustrasi yang diberikan oleh Bothlingk, bahwa pejabat menampilkan dirinya dalam dua kepribadian, yaitu selaku pribadi dan selaku personifikasi dari organ, yang berarti selain diatur dan tunduk pada hukum kepegawaian juga tunduk pada hukum keperdataan, khusus dalam kapasitasnya selaku individu atau pribadi (persoon). Inilah yang di dalam hukum administrasi negara dimaksudkan bahwa tindakan hukum jabatan pemerintahan itu dijalankan oleh jabatan pemerintah. Maka dengan demikian, kedudukan hukum pemerintah berdasarkan hukum publik adalah sebagai wakil dari jabatan pemerintahan.

Akhirnya berdasarkan dari pemikiran pakar hukum tersebut perihal “jabatan” (*ambt*) dan “pejabat” (*ambtdrager*) yang sebelumnya telah diuraikan, sekiranya menggambarkan pengertian yang lebih jelas dari keduanya (pejabat dan jabatan), karena keduanya memiliki persamaan dan perbedaan yang saling mengisi, sehingga dapat disimpulkan menjadi: (1).

---

<sup>40</sup>*Ibid.*

“jabatan” dapat dikategorikan sebagai subyek hukum, karena jabatan dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum atau berwenang menghubungkan kekuasaan melalui tindakan dalam melaksanakan urusan pemerintahan. (2). Wewenang “jabatan” sebagai personifikasi hak dan kewajiban khususnya melakukan tindakan hukum yang diwakili oleh “pejabat” atau “pemangku jabatan” yaitu manusia. (3). “Pejabat” atau “pemangku jabatan” adalah manusia, sehingga harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku “pejabat” dan selaku manusia sebagai individu, pemisahan dua kepribadian, yakni personifikasi sebagai manusia “individu” dan personifikasi sebagai “pejabat”.

#### **D. Kewenangan**

Untuk mencari pengertian kewenangan tetap memerlukan suatu pembedaan antara perkataan kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*)<sup>41</sup> walaupun sebenarnya dalam praktik pembedaan perkataan tersebut tidak selalu dirasakan perlu. Perkataan ‘kewenangan’ adalah apa yang disebut “kekuasaan Formal”, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif.<sup>42</sup>

Kewenangan biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan

---

<sup>41</sup>Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. h. 210

<sup>42</sup>*Ibid.*

terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>43</sup>

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*), wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang). Sementara hak adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindak hukum privat atau hukum pribadi (hukum perdata).<sup>44</sup>

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat

---

<sup>43</sup>Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2000. h. 1-2

<sup>44</sup>Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Bogor, 1994. h.77

menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut S.F. Marbun, “wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>45</sup> Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa:

*“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer.”*

(wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

Lebih lanjut H.D. Stout, dengan menyitir pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah *“het geheel van rechten en plichten dat hetzij expliciet door de wetgever aan publiekrechtelijke rechtssubjecten is toegekend”*, (keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik). Menurut F.P.C.L. Tooner, *“Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheis en te*

---

<sup>45</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997. h. 154

*scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).<sup>46</sup>

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan.

R.J.H.M Huisman menyatakan pendapat berikut ini:

*“Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet allen attribueren aan een bestuursorgan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz.) of aan speciale colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersoenne”*

(organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terdapat para pegawai {misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya} atau terhadap badan khusus {seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah}, atau bahkan terhadap badan hukum privat).<sup>47</sup>

## **E. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang**

Uraian tersebut setidaknya-tidaknya menjelaskan bahwa wewenang memberikan kuasa kepada pemerintah untuk melaksanakan tindakan. Namun dalam hal ini perlu dijelaskan melalui apa kewenangan itu diperoleh. Kewenangan itu diperoleh tidak lain berasal dari peraturan perundang-undangan, atau seringkali disebut dengan legalitas formal. Legalitas formal ini artinya yang memberi legitimasi terhadap tindak

---

<sup>46</sup> Ridwan H.R. *Op.cit* h. 98-99

<sup>47</sup> *Ibid.* h. 100

pemerintah, maka dikatakan bahwa substansi dari asas legalitas tersebut adalah wewenang, yakni wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan.

Kemudian secara teori yang seringkali digunakan untuk mempelajari dalam mengidentifikasi asal muasal cara memperoleh wewenang pemerintahan itu paling tidak terbagi atas tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut ahli hukum H.D. Van Wijk/Willwm Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).

b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).

c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).<sup>48</sup>

Lain halnya dengan pendapat dari H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt, F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek, mengatakan bahwa ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yakni atribusi dan delegasi. Mengenai atribusi dan delegasi, disebutkan bahwa: “atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada{oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi

---

<sup>48</sup> *Ibid.* h. 102

secara logis selalu didahului oleh atribusi}}".<sup>49</sup>

### 1. Atribusi

Menurut istilah hukum, atribusi (*attributie*) mengandung arti pembagian kekuasaan, dalam kata *attributie van rechtsmacht*, diartikan sebagai pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie* atau kompetensi mutlak), yang merupakan sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht*.<sup>50</sup> Pada *attributie* (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang, cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

Wewenang atribusi (*atribusi bevoegheid*) adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian yang disebut asas legalitas sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, wewenang ini dapat didelegasikan maupun dimandatkan.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Agussalim A.G., *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007. h. 101

<sup>51</sup> *Ibid.* h. 103

## 2. Delegasi

Kata delegasi mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.<sup>52</sup>

Wewenang delegasi (*delegatie bevoegheid*) adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan /organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi (delegataris, wewenang tersebut tidak dapat lagi dipergunakan oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (delegans) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kembali oleh pemberi delegasi dengan berpegang pada asas *contrariusactus*. Kesimpulannya wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang apabila dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.

Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada organ atau pegawai-pegawai bawahan bilamana

---

<sup>52</sup> *Ibid.* h. 104

organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.<sup>53</sup>

### 3. Mandat

Kata mandat (*mandaat*) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang didalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab alat pemerintah tersebut.<sup>54</sup>

Wewenang mandat (*mandaat bevoegheid*) adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan, ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan, setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat.<sup>55</sup>

Pada mandat tidak ada penciptaan atau penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja pada mandat, mandans tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.* h. 106

<sup>55</sup> Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, laksana Pressindo, Yogyakarta, 2008. h.60

ia menginginkannya. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat.

## F. Tanggung Jawab

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, menurut W.J.S Poerwadarminta yang artinya berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).<sup>56</sup> Dalam kamus hukum ada dua istilah yaitu: *ansprakelijk* dan *verantwoordelijk*. Dalam kamus, *ansprakelijk* berarti “*verbonden, verantwoedelijk, in rechte gehouden voor enige schuld of voor de gevolgen van enig handeling* (terikat, bertanggungjawab, bertanggung jawab menurut hukum atas kesalahan atau akibat suatu perbuatan).<sup>57</sup> Dari pengertian ini muncul istilah pertanggungjawaban berdasarkan undang-undang: “*wettelejike ansprakelijkheid is gehoudenheid tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad*” (pertanggungjawaban menurut undang-undang, yaitu kewajiban mengganti kerugian yang timbul karena perbuatan melanggar hukum).<sup>58</sup> Sementara itu, *verantwoordelijk* berarti “*Verplicht tot het afleggen van verantwoording en tot het dragen van event toarekenbare schade (desgevordee), in rechte of in beestuurverband*. (Kewajiban untuk memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk menanggung kerugian yang muncul (jika diperlukan), baik dalam hukum

---

<sup>56</sup><http://Alike.wordpress.com/2008/08/22/tanggung-jawab-dalam-pondidikan/> Diakses hari Kamis 7 November 2013, jam 20:30 WIB.

<sup>57</sup> Ridwan H.R., *Op.cit* h. 320

<sup>58</sup> *Ibid.*

maupun dalam hubungan pemerintahan).<sup>59</sup>

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, pertanggungjawaban hukum menunjuk kepada istilah *liability*, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum. Dalam istilah hukum Belanda, tampak bahwa penggunaan istilah *aansprakelijkheid* hanya menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, sedangkan *verantwoordelijke* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (*in rechten*) dan pertanggungjawaban politik atau pemerintahan (*in bestuursverband*).<sup>60</sup>

Artinya ketika ada subyek hukum yang melalaikan kewajiban hukum yang seharusnya dijalankan atau melanggar hak subyek hukum lain, kepada yang melalaikan kewajiban dan melanggar hak itu dibebani tanggung jawab dan dituntut memulihkan atau mengembalikan hak yang sudah dilanggar tersebut.<sup>61</sup> Beban tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi atau hak itu ditujukan kepada setiap subyek hukum yang menunjuk pada pertanggungjawaban, yakni *liability (the state of being liable)* dan *responsibility (the state or fact being responsible)*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas (*a broad legal term*), yang didalamnya antara lain mengandung makna bahwa:

*“it has been referred to as of the most comprehensive significance, including almost every character of hazard or responsibility, absolute, contingent, or likely, it has been defined to mean: all character of debt and obligations”* (*liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

hak dan kewajiban).<sup>62</sup>

Dalam ensiklopedia administrasi, *responsibility* adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Disebutkan juga bahwa pertanggungjawaban mengandung makna; meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas dibebani kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.<sup>63</sup>

Berdasarkan perspektif hukum, dalam kehidupan sehari-hari dikenal istilah pergaulan hukum (*rechtsverkeer*), yang didalamnya mengisyaratkan adanya tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara subyek hukum. Pergaulan, tindakan, dan hubungan hukum adalah kondisi atau keadaan yang diatur oleh hukum dan/atau memiliki relevansi hukum. Dalam hal itu terjadi interaksi antara hak dan kewajiban antar dua subyek hukum atau lebih, yang masing-masing subyek hukum menjalankan kewajibannya secara benar dan memperoleh haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga difungsikan sebagai instrumen perlindungan (*bescherming*) bagi subyek hukum. Dengan kata lain, hukum diciptakan agar keadilan terimplementasi dalam pergaulan hukum. Ketika ada subyek hukum yang melalaikan kewajiban hukum yang seharusnya dijalankan atau melanggar hak subyek hukum lain, kepada yang melalaikan kewajiban dan melanggar hak itu dibebani tanggung jawab dan

---

<sup>62</sup> *Ibid.* h. 318

<sup>63</sup> *Ibid.* h.321

tuntutan ganti rugi atau hak itu ditujukan kepada setiap hukum yang melanggar hukum, tidak peduli apakah subyek hukum itu seseorang, badan hukum, ataupun pemerintah.<sup>64</sup>

### **G. Good Governance**

Secara umum penyelenggaraan pemerintahan dimaksud dalam *good governance* itu berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik, dan sebagainya. Untuk memahami dan mewujudkan pemahaman tentang *good governance* sebenarnya cukup pelik dan kompleks, tidak hanya menyangkut transparansi dan akuntabilitas. Secara konseptual dapat dipahami bahwa *good governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya. Institusi serta sumber sosial dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat. *Good governance* juga dipahami sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar, pemerintahan yang efisien, serta pemerintahan yang bebas dan bersih dari kegiatan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).<sup>65</sup>

Berkaitan dengan *good governance* Miftah Thoha, berpendapat sebagai tata pemerintahan yang terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan

---

<sup>64</sup> *Ibid.* h.321-322

<sup>65</sup> Dedi Mulyadi, *Pelayanan Publik Dalam Konsep Good Governance*, Materi Kuliah Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Suryakencana Cianjur, makalah, h. 1

bertanggung jawab.<sup>66</sup> Selanjutnya menurut pendapat Bank Dunia dalam laporannya mengenai “*Good Governance and Development*” tahun 1992, mengatakan bahwa “*good governance*” sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab (*accountable*) pada publiknya. Sementara itu pengertian *good governance* menurut Anggito Abimanyu yang disitir oleh Mahfud MD, bahwa ‘*good governance is “participatory, transparent and accountable, effective and equitable. And it promotes the rule of law”*’ dan “*good governance will never credible as long as governance conditionalitiy is imposed on a country without consulting civil society*”.<sup>67</sup>

Para penulis Indonesia, khususnya Koentjoro Purbopranoto dan S.F. Marbun di dalam buku Ridwan H.R. merumuskan AAUPB sebagai berikut:

- a. asas kepastian hukum (*principle of legal security*)
- b. asas keseimbangan (*principle of proportionality*)
- c. asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*)
- d. asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
- e. asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*)
- f. asas tidak mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
- g. asas permainan yang layak (*principle of fair play*)
- h. asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*)
- i. asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
- j. asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the the concequences of an annuled decision*)

---

<sup>66</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi*, Kencana Prenada Madia Group, Jakarta, 2008. h. 1-2

<sup>67</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Keritis Tentang Birokrasoi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010. h. 41

- k. asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal may of life*)
- l. asas kebijaksanaan (*sapienta*)
- m. asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).<sup>68</sup>

Berkenaan tugas pemerintah dalam rangka mengeluarkan ketetapan (*beschikking*), maka *good governance*/AAUPL dapat dibagi menjadi 2 (*dua*) bagian diantaranya :

- a. Asas yang bersifat formal atau prosedural;
- b. Asas yang bersifat materiil atau substansial untuk perlindungan hukum.

Menurut P. Nicolai bahwa “perbedaan antara asas-asas yang bersifat prosedural dan material, *good governance*/AAUPL ini penting”. Asas yang bersifat formal berkenaan dengan prosedural yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan peraturan, atau “asas-asas yang berkaitan dengan cara-cara pengambilan keputusan, seperti asas kecermatan, yang menuntut pemerintah untuk mengambil keputusan dengan persiapan yang cermat, dan asas permainan yang layak (*fair play beginsel*).

Menurut Indrohartono, bahwa asas-asas yang bersifat formal, yaitu asas-asas yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan susunan dan motivasi dari suatu *beschikking*. Jadi yang menyangkut segi lahirnya *beschikking* itu, yang meliputi asas-asas yang berkaitan dengan proses persiapan dan proses pembentukan keputusan, dan asas-asas yang berkaitan

---

<sup>68</sup> Ridwan H.R *Op.cit* h. 244

pertimbangan (*motivering*) serta susunan keputusan.<sup>69</sup>

Asas-asas yang bersifat material tampak pada isi dari keputusan pemerintah, termasuk kelompok asas yang bersifat materil atau substansial ini adalah “asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan sewenang-wenang, larangan penyalahgunaan kewenangan”.<sup>70</sup>

## H. Teori Kepatuhan Hukum

Kepatuhan berasal dari kata patuh. Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), patuh berarti suka menurut perintah, taat kepada perintah atau aturan dan berdisiplin. Kepatuhan berarti bersifat patuh, ketaatan, tunduk, patuh pada ajaran dan aturan.

Teori kepatuhan telah diteliti pada ilmu-ilmu sosial khususnya dibidang psikologis dan sosiologi yang lebih menekankan pada pentingnya proses sosialisasi dalam mempengaruhi perilaku kepatuhan seorang individu. Menurut Tyler (Saleh, 2004) terdapat dua perspektif dalam literatur sosiologi mengenai kepatuhan kepada hukum, yang disebut instrumental dan normatif.<sup>71</sup>

Perspektif instrumental mengasumsikan individu secara utuh didorong oleh kepentingan pribadi dan tanggapan terhadap perubahan-perubahan yang berhubungan dengan perilaku. Perspektif normatif berhubungan dengan apa yang orang anggap sebagai moral dan berlawanan

---

<sup>69</sup> *Ibid.* h. 243-244

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/35177/4/Chapter%2011.pdf> Diakses hari Senin, 5 Mei 2014 , jam 21.30 Wib.

dengan kepentingan pribadi.<sup>72</sup>

Seorang individu cenderung mematuhi hukum yang mereka anggap sesuai dan konsisten dengan norma-norma internal mereka. Komitmen normatif melalui moralitas personal (*normative commitment through morality*) berarti mematuhi hukum karena hukum tersebut dianggap sebagai suatu keharusan, sedangkan komitmen normatif melalui legitimasi (*normative commitment through legitimacy*) berarti mematuhi peraturan karena otoritas penyusun hukum tersebut memiliki hak untuk mendikte perilaku.<sup>73</sup>

Purnadi Purbacaraka menyatakan agar suatu kaedah hukum dapat berfungsi atau berlaku efektif, maka kaedah hukum harus memenuhi ketiga unsur kelakuan, yaitu berlakunya secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Sebab apabila suatu kaedah hukum hanya mempunyai dasar keberlakuan secara yuridis belaka, maka kaedah hukum tersebut merupakan suatu kaedah yang mati. Kalau suatu kaedah hukum, hanya mempunyai kelakuan sosiologis dalam arti teori kekuasaan, maka kaedah hukum yang bersangkutan menjadi aturan pemaksa. Akhirnya apabila suatu kaedah hanya mempunyai kelakuan filosofis, maka kaedah hukum tersebut hanya boleh disebut sebagai kaedah hukum yang diharapkan atau dicita-citakan (*ius constituendum, ideal norm*).<sup>74</sup> Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo yang menyatakan , bahwa agar berfungsi, maka

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*.(Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993. hlm. 88-93

kaedah hukum harus memenuhi ketiga unsur, yaitu harus mempunyai kekuatan berlaku yuridis (*juristische geltung*), kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische geltung*) dan kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*) sekaligus.<sup>75</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, ketika membicarakan tentang efektivitas suatu kaidah menyatakan efektivitas merupakan suatu fakta bahwa kaidah tersebut secara aktual diterapkan dan dipatuhi, sehingga warga masyarakat bertingkah laku sesuai dengan kaidah tersebut.<sup>76</sup>

Apabila dilihat dari aspek efektivitas keberlakuan hukum secara sosiologis yaitu sesuai dengan teori pengakuan, maka terdapat beberapa pemikiran diantaranya yaitu pemikiran Radisman FS Sumbayak, yang menyatakan bahwa pada hakikatnya seseorang mematuhi hukum karena 4 hal, yaitu karena 1) kepentingan-kepentingan warga masyarakat terlindungi oleh hukum, 2) compliance, 3) identification, dan 4) internalization.<sup>77</sup>

Penjelasan terhadap keempat faktor tersebut yaitu sebagai berikut:

*a. Compliance*

Seseorang mematuhi hukum karena didasarkan pada harapan akan suatu imbalan atau sebagai usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman atau sanksi yang mungkin dijatuhkan manakala hukum tersebut dilanggar.

*b. Identification*

Seseorang mematuhi hukum karena identifikasi, artinya dia mematuhi hukum bukan niat yang sesungguhnya dari kaedah itu, akan tetapi karena ingin memelihara hubungan dengan warga-warga lainnya yang sekelompok/segolongan, atau ingin

---

<sup>75</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996. h.82

<sup>76</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Bandung, 1983. h. 20

<sup>77</sup>Radisman FS Sumbayak. *Beberapa Pemikiran ke Arah Pemantapan Penegakan Hukum*, Jakarta: Ind-Hill, 1985. h. 37

memelihara hubungan dengan pemimpin kelompok atau pejabat hukum. Dengan kata lain, didorong oleh keuntungan yang akan diperoleh dari hubungan-hubungan tersebut, sehingga derajat kepatuhannya tergantung pada baik buruknya hubungan di antara mereka.

c. *Internalization*

Seseorang mematuhi hukum karena kaedah-kaedah hukum itu ternyata sesuai dengan nilai-nilai yang menjadi pegangan warga masyarakat. Ini berarti bahwa warga masyarakat mematuhi hukum atas dasar alasan-alasan yang mendalam, yakni adanya penjiwaan dari kaedah tadi dalam diri mereka.

d. Kepentingan-kepentingan para warga masyarakat dilindungi oleh hukum

Seseorang mematuhi hukum oleh karena merasa bahwa kepentingan-kepentingannya terlindungi oleh hukum.<sup>78</sup>

Dari keempat faktor penyebab diatas, maka diketahui bahwa masyarakat mematuhi aturan hukum dikarenakan pertama, untuk suatu pemenuhan, yaitu suatu penerima untuk mematuhi aturan hukum dengan harapan mendapatkan penghargaan atau kebaikan dan juga dalam rangka menghindari terkenanya hukuman. Adanya kekuasaan yang mempunyai pengaruh timbulnya kepatuhan, sesungguhnya didasarkan atas alat pengontrol yang membuat pihak yang dipengaruhi menyesuaikan diri di bawah pengawasan kekuasaan tersebut. Kedua, pengenalan, yaitu suatu penerimaan terhadap aturan hukum yang terjadi bukan hanya disebabkan dari adanya nilai instrinsik aturan hukum tersebut dan juga bukan hanya disebabkan dari adanya pemenuhannya, tetapi disebabkan keinginan dari anggota masyarakat itu sendiri untuk memelihara keanggotaanya dalam suatu kelompok masyarakat atau negara. Dengan demikian dapat dinyatakan

---

<sup>78</sup>Ibid, h. 38-39

bahwa dipatuhinya aturan hukum oleh masyarakat disebabkan adanya “daya pikat” hubungan yang ada dalam masyarakat atau negara, dalam hal ini anggota masyarakat tersebut menikmati hubungan yang terjalin dalam masyarakat atau negara tersebut. Ketiga, internalisasi, yaitu suatu penerimaan terhadap aturan hukum yang disebabkan anggota masyarakat tersebut menemukan bahwa isi dari aturan hukum tersebut memberikan penghargaan. Isi dari aturan hukum tersebut dapat mengubah dan menyesuaikan diri dengan yang seharusnya diatur. Keempat, masyarakat mematuhi aturan hukum disebabkan kepentingan-kepentingan para warga masyarakat tersebut terjamin dalam wadah hukum yang ada.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Elektison Somi, *Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indnoesia*, Disertasi Universitas Padjajaran, Bandung, 2001. h. 327-328

## **BAB III**

# **KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

### **A. Kewenangan Gubernur sebagai Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**

#### **1. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Didalam undang-undang mengenai keuangan negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah daerah.<sup>80</sup>

Selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah Kepala Daerah mempunyai kewenangan:

---

<sup>80</sup> Nurlan Draise, *Pengelolaan Keuangan Daerah (Rangkuman 7 UU, 30 PP Dan 15 Permendagri)*, PT. Indeks, Jakarta, 2009. h. 30

- a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
- b. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;
- c. menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang;
- d. menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran;
- e. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
- f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- g. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah; dan
- h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.<sup>81</sup>

Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan daerah kepada:

- a. Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah;
- b. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD); dan
- c. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.<sup>82</sup>

Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji dan yang menerima/mengeluarkan uang yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah.

## **2. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam melaksanakan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, Sekretaris Daerah bertindak selaku koordinator pengelolaan keuangan

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

daerah yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan koordinator pengelolaan keuangan daerah mempunyai tugas koordinasi di bidang:

- a. penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD;
- b. penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
- c. penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
- d. penyusunan Ranperda APBD, Perubahan APBD, pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD;
- e. tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah;
- f. penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggung-jawab pelaksanaan APBD.<sup>83</sup>

Koordinator pengelolaan keuangan daerah bertanggungjawab atas pelaksana tugasnya kepada Kepala Daerah.

### **3. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah**

Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.

PPKD selaku Pengelola APBD mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah;
- b. menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD;
- c. melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- d. melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah;
- e. menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; dan
- f. melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh Kepala Daerah.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibid.* h. 31

Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitas sebagai bendahara umum daerah.

PPKD selaku BUD berwenang :

- a. menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
- b. mengesahkan DPA-SKPD;
- c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
- d. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
- e. melaksanakan pemungutan pajak daerah;
- f. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
- g. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- h. menyimpan uang daerah;
- i. menetapkan SPD;
- j. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menata usahakan investasi
- k. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- l. menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atau nama pemerintah daerah;
- m. melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- n. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- o. melakukan penagihan piutang daerah;
- p. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- q. menyajikan informasi keuangan daerah;
- r. melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.<sup>85</sup>

#### **4. Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Daerah**

Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/barang yang mempunyai tugas dan wewenang:

---

<sup>84</sup> *Ibid.* h.32

<sup>85</sup> *Ibid.*

- a. menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) – SKPD;
- b. menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) – SKPD;
- c. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- d. melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya;
- e. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- f. melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
- g. mengadakan ikatan/perjanjian kerjaswam dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
- h. mengelola utang dan piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya;
- i. mengelola barang milik daerah/kekayaan daerah yang menjadi tanggungjawab SKPD yang dipimpinnya;
- j. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya;
- k. mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya;
- l. melaksanakan tugas-tugas pengguna anggaran /pengguna barang lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh Kepala Daerah;
- m. bertanggungjawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Kepala Daerah melalui sekretaris daerah.<sup>86</sup>

Berdasarkan uraian diatas struktur organisasi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:<sup>87</sup>

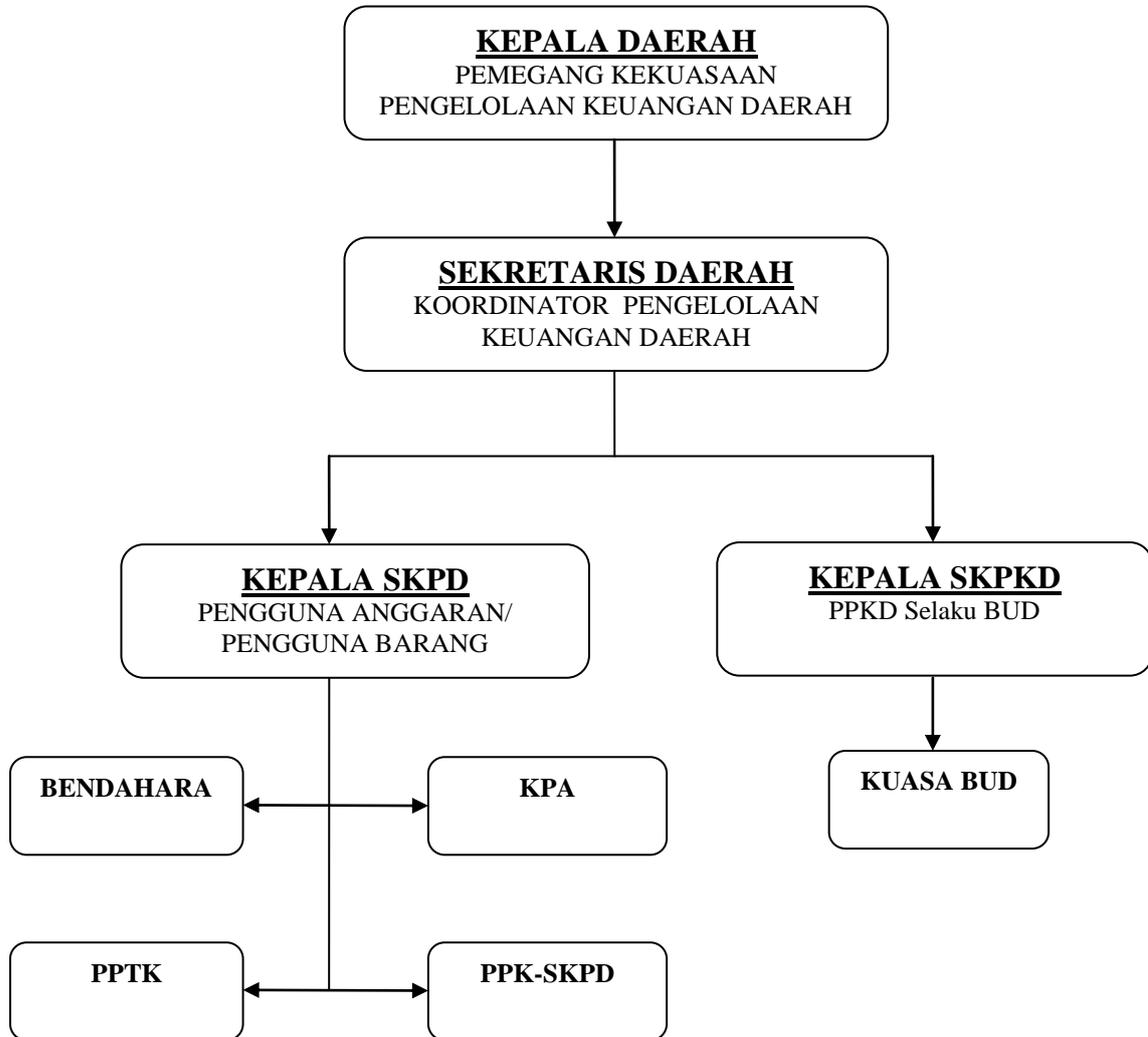
---

<sup>86</sup> Ibid. h. 33

<sup>87</sup> Nurlan Draise, *Pengelolaan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan BLU*, PT. Indeks, Jakarta, 2009. h. 22

**Tabel 2**

**Struktur Organisasi Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah**



## **B. Tanggung Jawab Gubernur sebagai Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**

### **1. Tanggung Jawab Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pertanggungjawaban dalam suatu anggaran merupakan kewajiban yang harus dipenuhi untuk menunjukkan adanya pelaksanaan akuntabilitas. Dalam hal ini, setiap pelaksana anggaran harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan dan sah. Lembaga atau orang yang dimaksud, antara lain, pemerintah pusat, DPRD, Kepala Daerah, masyarakat, dan kelompok kepentingan lainnya. Dalam kerangka pelaporan ini, maka dalam standar akuntansi pemerintahan telah dibakukan dan dipertegas eksistensi lembaga tersebut kedalam entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri atas satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Sedangkan entitas akuntansi adalah unit pemerintahan pengguna anggaran/pengguna barang dan karena wajib menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan untuk digabungkan pada entitas pelaporan.

Pertanggungjawaban suatu kegiatan, termasuk di dalamnya penyelenggaraan keuangan daerah merupakan awal dan akhir suatu proses atau *ends and beginning of process* dari aktifitas kegiatan yang dilaksanakan secara berkelanjutan (*sustainable*). Disebut *ends process*

karena merupakan bentuk pertanggungjawaban akhir, baik siklus anggaran maupun siklus masa kepemimpinan. Sebagai *beginning of process* merupakan awal pelaksanaan mekanisme kegiatan berikutnya dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pertanggungjawaban keuangan daerah merupakan pertanggungjawaban akhir terhadap pelaksanaan APBD yang ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundangan-undangan yang dimaksud tentunya bermula dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara serta digantinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta ditetapkan Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Pelaksanaan APBD merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah oleh karena itu pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus pula dimaknai sebagai bagian pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian pertanggungjawaban pelaksanaan APBD merupakan bentuk kewajiban dari Kepala Daerah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, efisien, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Berdasarkan uraian tersebut dan sesuai peraturan perundang-undangan, paling tidak terdapat beberapa hal yang penting sebagai bahan dalam pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah, yakni sebagai berikut:

1. Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD dan penilaian kinerja.
2. Laporan perhitungan anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam kaitannya dengan kinerja pengelolaan keuangan daerah.
3. Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran disampaikan ke BPK selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhir tahun anggaran.
4. Laporan pertanggungjawaban tahun anggaran tidak terlepas dari:
  - a. laporan perhitungan APBD
  - b. nota perhitungan APBD
  - c. laporan aliran kas
  - d. neraca daerah

Selanjutnya dari uraian diatas, maka perhitungan APBD yang merupakan evaluasi dari tahap akhir pelaksanaan APBD adalah cara untuk

melihat penentuan sisa lebih/kurang perhitungan anggaran tahun, yakni selisih antara seluruh pendapatan dan penerimaan pembiayaan dibandingkan dengan seluruh belanja dan pengeluaran pembiayaan pada tahun anggaran dan seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa secara prosedur pengelolaan keuangan daerah dilimpahkan Kepala Daerah kepada Bendahara Daerah. Atas pelimpahan pengelolaan keuangan daerah tersebut, maka serta merta menimbulkan tanggung jawab kepada bendahara untuk memberikan laporan keuangan pemerintah daerah di tiap akhir penggunaan anggaran. Hal ini secara rinci juga diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara :

Pasal 53

- (1) Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada Kuasa Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah.
- (2) Kuasa Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.
- (3) Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Presiden dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.
- (4) Bendahara Umum Daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

Pasal 54

- (1) Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota atas

pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya.

- (2) Kuasa Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada Pengguna Anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya.

Hal ini juga dipertegas kembali dalam peraturan perundang-undangan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara dan Daerah yang terdapat dalam Pasal 38, yang isinya sebagai berikut:

- (1) Bendahara Umum Negara/Daerah, menteri/pimpinan/lembaga/gubernur/bupati/walikota/kepala kantor atau Satuan Kerja di pusat maupun di daerah bertanggung jawab atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya.
- (2) Bendahara Umum Negara/Daerah, kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan semua unit kerja yang berada di bawahnya, yang menguasai uang Negara/Daerah, melakukan akuntansi atas pengelolaan Uang Negara/Daerah berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan.
- (3) Pelaporan pengelolaan Uang Negara dalam rangka pertanggungjawaban Pemerintah Pusat dalam bentuk laporan keuangan pemerintah pusat dilakukan secara periodik.
- (4) Pelaporan pengelolaan Uang Daerah dalam rangka pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam bentuk laporan keuangan pemerintah daerah dilakukan secara periodik.

Setelah itu terselesaikan maka data tersebut siap untuk diriview, ini sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 yang merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, berdasarkan peraturan di atas bahwa Inspektorat Provinsi harus melakukan review atas laporan keuangan dan kinerja dalam rangka menyakinkan keandalan informasi yang disajikan sebelum disampaikan

oleh Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pelaksanaan review dilakukan dengan tujuan memberikan keyakinan terbatas bahwa laporan keuangan disajikan telah sesuai dengan SAP. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi yang telah direview disampaikan kepada BPK untuk dilakukan pemeriksaan dalam rangka pemberian pendapat (opini).

Dari hasil itulah yang akan menjaga eksistensi peraturan yang menyangkut bidang akuntansi dan pelaporan, karena itu memang dimaksudkan untuk memperkuat pilar akuntansi (pertanggungjawaban) dan transparansi sehubungan dengan tanggung jawab Gubernur sebagai Kepala Daerah dalam pelaksanaan APBD Provinsi.

Laporan keuangan pemerintah daerah provinsi ini disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah dan perlu diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terlebih dahulu sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK yang merupakan lembaga negara yang independen dan profesional ini ditujukan dan dimaksudkan dalam rangka memberikan pernyataan opini mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

## 2. Pertanggungjawaban dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Menurut Brautigsm dalam Anis Zakaria Kama<sup>88</sup>, pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan otonomi daerah terdiri atas 3 (tiga) jenis yakni pertanggungjawaban politik (*political accountability*), pertanggungjawaban hukum (*legal accountability*) dan pertanggungjawaban ekonomi (*economic accountability*).<sup>89</sup>

### a. Pertanggungjawaban Politik

Pertanggungjawaban politik dalam realitasnya berkaitan dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi (*democratic pressure*). Jika Pertanggungjawaban politik ini diaplikasikan kedalam penyelenggaraan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka pelaksanaan urusan pemerintahan dalam bentuk tugas dan wewenang serta kewajiban Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 25, Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 110 ayat (2), menimbulkan konsekuensi untuk mempertanggungjawabkannya, sesuai ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf i dan huruf k dan ayat (2) dalam bentuk, Pemerintah Daerah :

- a. wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah,
- b. Wajib menyampaikan rencana strategis (renstra)

---

<sup>88</sup> Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana, Universitas Muslim Indonesia, Makasar, 2012. h. 258

<sup>89</sup> M. Syarif Nuh, *Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jilid 41 No. 1, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Makasar, 2001. h. 55

penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD,

- c. Wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah,
- d. Wajib memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta
- e. menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Dalam Pasal 27 ayat (3) ditegaskan bahwa laporan tersebut pada Pasal 27 ayat (2), disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Pemerintah lebih bersifat politis, karena laporan tersebut digunakan oleh Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD digunakan memberikan penilaian atas isi pertanggungjawaban Pemerintah Daerah. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Daerah kepada Pemerintah harus diartikan sebagai pertanggungjawaban yang bersifat interen dalam rangka evaluasi dan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD

dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban yang bersifat eksteren, walaupun sifatnya hanya berupa laporan keterangan, namun hal ini dapat berimplikasi hukum terutama dalam pengajuan rancangan peraturan daerah (raperda) tentang APBD dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakilnya dalam masa jabatannya, yang kemungkinannya DPRD akan menolak atau tidak menyetujuinya.<sup>90</sup>

Selain itu, Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban menyusun rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disampaikan dihadapan rapat paripurna DPRD. Secara politis isi perencanaan ini yang harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya dalam bentuk laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Namun demikian pelaksanaan rencana strategis tersebut tidak dapat dipisahkan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, karena pelaksanaan rencana strategis membutuhkan dana dari rakyat yang penggunaannya harus mendapatkan persetujuan DPRD. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pertanggungjawaban di bidang politik dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yakni:

1) Pertanggungjawaban wajib

Pertanggungjawaban wajib dapat dibedakan lagi menjadi 2 (dua) macam yakni: pertanggungjawaban biasa yang wajib dilakukan satu kali dalam setahun sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

2004, dan pertanggungjawaban luar biasa yang diwajibkan oleh DPRD dalam bentuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam masa jabatan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

## 2) Pertanggungjawaban sukarela

Pertanggungjawaban sukarela timbul atas dasar tanggung jawab moral pemerintah daerah kepada rakyat dengan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakatnya. Pertanggungjawaban di bidang politik mencakup pula pertanggungjawaban terhadap kebijaksanaan penggunaan keuangan daerah, karena yang dipertanggungjawabkan adalah pemanfaatan keuangan daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah tidak boleh berbuat salah, karena rencana pemanfaatan keuangan daerah terlebih dahulu harus mendapat persetujuan DPRD. Persetujuan terhadap Ranperda APBD merupakan tindakan pembenar terhadap rencana pemerintah daerah yang tercantum dalam Perda APBD. Perencanaan ini diuji kebenarannya oleh DPRD melalui usulan Ranperda tentang APBD.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

## **b. Pertanggungjawaban Hukum**

Pertanggungjawaban hukum mengandung arti bahwa Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang merugikan kepentingan rakyat atau pihak lain harus mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakannya tersebut. Pertanggungjawaban hukum dapat dilakukan melalui pendayagunaan 3 (tiga) sarana hukum yakni sarana hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata. Berdasarkan instrument hukum tersebut, maka dikenal adanya tanggung jawab administrasi, tanggung jawab pidana, dan tanggung jawab perdata. Dalam kaitan dengan tanggung jawab hukum, menurut Hadjon<sup>92</sup> bahwa tindakan pejabat harus dicermati, apakah tindakan tersebut termasuk tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau perilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam bentuk maladministrasi. Maladministrasi adalah berarti pelayanan yang jelek. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, maladministrasi masuk kategori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik. Berdasarkan uraian di atas, maka pada dasarnya setiap pejabat

---

<sup>92</sup> Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1992. h. 1-2

pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dengan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggung jawab administrasi atau tata usaha negara. Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi pejabat Pemerintah Daerah yang dalam kaitan dengan tindak pemerintahan telah melakukan maladministrasi. Tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sedangkan tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Sementara itu, tanggung jawab administrasi atau TUN pada dasarnya adalah tanggung jawab jabatan. Mengenai pertanggungjawaban hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, dapat dilakukan setiap saat, tanpa menunggu berakhirnya masa jabatan Pemerintah Daerah. Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa pada dasarnya tanggung jawab yang melekat pada Pemerintah Daerah dalam melakukan tindak pemerintahan adalah tanggung jawab yang terbatas, artinya tergantung pada apakah tindak pemerintahan yang dilakukannya adalah atas dasar jabatannya sehingga menimbulkan adanya tanggung jawab jabatan atau tindakan yang dilakukannya secara faktual telah menggunakan wewenangnya

dengan tujuan lain sebagaimana ditentukan dalam aturan dasarnya dalam bentuk tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang, maka pertanggungjawaban yang timbul adalah tanggung jawab pribadi.<sup>93</sup>

### **c. Pertanggungjawaban Ekonomi**

Mengenai tanggung jawab di bidang ekonomi, menurut Nisjar<sup>94</sup>, pertanggungjawaban ekonomi (keuangan) mengandung arti bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Pertanggungjawaban ekonomi mensyaratkan agar pemerintah memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai dengan peruntukannya. Selain itu, pemerintah harus dapat pula mempertanggungjawabkan kepada rakyat berkenaan dengan penggalan atau pemungutan sumber dana publik dan tujuan penggunaannya. Pertanggungjawaban ekonomi ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan pertanggungjawaban politik.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Nisjar S. Karhi, *Beberapa Catatan Tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta, 1997. h. 19

<sup>95</sup> *Ibid.*