

**Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000
Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
(Studi Kasus Proyek Penyelenggaraan CDMA)**



SKRIPSI

Oleh :

GALIH PAMENANG SURYO NEGORO

No. Mahasiswa : 02 410 130

Program Studi : Ilmu Hukum

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

YOGYAKARTA

2007

PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH

**NOMOR 105 TAHUN 2000 TENTANG PENGELOLAAN DAN
PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH
DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Studi Kasus Proyek Penyelenggaraan CDMA)**



الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana (S1) Ilmu Hukum
Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Oleh :

GALIH PAMENANG SURYO NEGORO

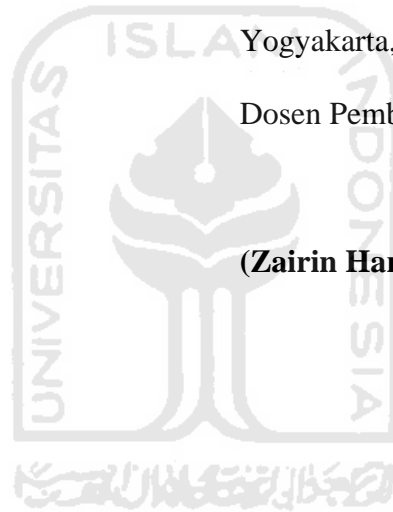
No. Mahasiswa : 02 410 130

Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2007
SKRIPSI**

**PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 105 TAHUN 2000 TENTANG PENGELOLAAN DAN
PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH
DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Studi Kasus Proyek Penyelenggaraan CDMA)**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kemuka
Tim Penguji dalam Ujian Pendaran Tanggal **31 Desember 2007**



Yogyakarta, 17 Desember 2007

Dosen Pembimbing

(Zairin Harahap, SH., M.Si)

SKRIPSI

**PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 105 TAHUN 2000 TENTANG PENGELOLAAN DAN
PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH
DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Studi Kasus Proyek Penyelenggaraan CDMA)**

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam ujian Pendadaran pada tanggal
31 Desember 2007 dan dinyatakan **LULUS**.

Yogyakarta, 31 Desember 2007.

Tim Penguji:

1. **Zairin Harahap, SH., M.Si.** (Ketua)
2. **Moh. Hasyim, SH., M.Hum.** (Anggota)
3. **Ridwan HR, SH., M.Hum.** (Anggota)

Disahkan oleh:

Dekan

(DR. Mustaqiem, SH., M.Si.)
NIP. 130 936 158

MOTTO

“Wahai orang-orang yang beriman! Mohonlah pertolongan (kepada Allah) dengan sabar dan Shalat. Sungguh, Allah beserta orang-orang yang sabar.”

(QS. AL BAQARAH: 153)

“Wahai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah sebenar-benar takwa kepada-Nya; dan janganlah sekali-kali kamu mati melainkan dalam keadaan beragama Islam.”

(QS. ALI IMRAN: 102)

“Dan katakanlah, “Bekerjalah kamu, maka Allah dan Rasul-Nya serta orang-orang Mukmin akan melihat pekerjaanmu itu, dan kamu akan dikembalikan kepada (Allah) Yang Mengetahui mana yang gaib dan yang nyata, lalu Diberitakan-Nya kepada kamu apa yang kamu kerjakan.”

(QS. AT TAUBAH: 105)

“Kemudian Kitab itu Kami Wariskan kepada orang-orang yang Kami Pilih diantara Hamba-hamba kami, lalu diantara mereka ada yang menganiaya diri mereka sendiri dan diantara mereka ada yang pertengahan dan diantara mereka ada pula yang lebih dahulu berbuat kebaikan dengan Izin Allah. Yang demikian itu adalah karunia yang besar.”

(QS. FATHIR; 32)

“...Mintalah fatwa pada hatimu sendiri. Kebaikan adalah apa-apa yang menenteramkan jiwa dan hati, sedangkan dosa adalah apa-apa yang mengusik jiwa dan meragukan hati, meskipun orang-orang memberi fatwa yang membenarkanmu.”

(HR. IMAM AHMAD BIN HAMBALI dan IMAM AD DARAMI)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini khusus kupersembahkan dengan penuh cinta kepada:

*Ibunda dan Ayahanda tercinta yang telah memberi segalanya,
Segala do'a yang selalu menyertaiiku, Segala pengorbanan yang
diberikan dengan penuh keikhlasan.*

Icha dan Ainun Nisa, Adik-adikku yang terkasih.

*Seseorang yang telah dijanjikan Allah untukku dalam bersama-sama
menggapai Cinta-Nya dan melangkah menuju Ridho-Nya.*

Saudara-saudaraku Seiman dan Seperjuangan di Bumi Allah.

Generasi yang Dahaga akan Ilmu dan Rindu akan Perubahan

Di-Negeri yang tengah merana kini.

KATA PENGANTAR



Assalammu'alaikum Wr. Wb.

Segala Puja dan Puji Syukur hanya terpanjatkan kepada Engkau wahai Allah, Rabb Semesta Alam, Engkau Yang Maha memberi nikmat dan karunia. Begitu banyak nikmat-Mu kepada kami hingga tanpa sadar kami sering lalai dan terlena terhadap nikmat-Mu. Wahai Rabb yang membolak-balikkan hati, Sesungguhnya benarlah apa yang kami rasakan dan apa yang melekat pada diri kami hingga saat ini semata-mata merupakan nikmat dan karunia-Mu.

Tidak lupa Shalawat serta Salam semoga Engkau limpahkan Wahai Allah, kepada junjungan terkasih yang begitu kami rindukan, Rasulullah Muhammad SAW, Para Sahabat, Kerabat dan Umatnya hingga datangnya hari yang dijanjikan. Hanya karena nikmat dan karunia Allah semata akhirnya penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul: **"Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Proyek Penyelenggaraan CDMA)."** Skripsi ini penulis susun guna memenuhi persyaratan meraih gelar Sarjana (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Besar harapan penulis skripsi ini dapat diterima dan akan mendatangkan kemanfaatan bagi penulis pribadi maupun pihak-pihak yang membutuhkannya dikemudian hari. Begitu berat tantangan dan hambatan yang penulis alami dalam upaya penyelesaian penulisan skripsi ini baik hambatan internal dari diri penulis sendiri maupun hambatan eksternal dalam memperoleh dan mengolah data-data

penunjang skripsi ini. Dan hanya karena pertolongan Allah sematalah pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan amanah penulisan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih penulis kepada pihak-pihak yang telah memberikan ruang dan waktunya kepada penulis dalam penyelesaian penulisan skripsi ini:

1. Bapak DR. Mustaqiem, SH., M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Prof. DR. Dahlan Thaib, SH, M.Si selaku Dosen Pembimbing Akademik.
3. Bapak Zairin Harahap, SH, M.Si selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah meluangkan waktu, memberikan bimbingan, pengarahan dan masukan-masukan yang berarti.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan Ilmunya yang amat bermanfaat bagi masa depan penulis.
5. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia beserta karyawan-karyawannya yang ramah dalam menyajikan buku-buku yang menemani penulis selama kuliah di Almamater tercinta, Pak Satpam yang selalu menjaga keamanan kampus, Mas-mas Cleaning Service yang menjaga kebersihan kampus, juga Bapak dan Mas-mas yang jaga parkir sehingga kami para mahasiswa merasa aman saat belajar meninggalkan kendaraan yang mengantarkan penulis kuliah.

6. Bapak dan Ibu Guru penulis terdahulu yang telah memberikan Samudra Ilmunya kepada penulis di SDN 12 Kotamadya Solok-Sumatra Barat, SDN Kowangan 2 Kabupaten Temanggung-Jawa Tengah, SMU Muhammadiyah 1 Kotamadya Magelang-Jawa Tengah. Terimakasih atas bimbingan, atas pengarahan dan kesabarannya.
7. Keluarga penulis yang selalu mendukung dengan do'a dan pengorbanan yang penuh keikhlasan demi keberhasilan penulis. Kepada Kedua orang tua penulis: Adiarti, S.Sos dan Sutarma, S.Pd., yang masih memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada penulis untuk menuntaskan amanah skripsi. Kepada adik-adikku Auliza Akmam dan Nisa Ainun Ikhrom yang selalu mendukung dan menanyakan kelulusan penulis sehingga turut mempengaruhi adrenalin penulis untuk menuntaskan amanah penulisan skripsi. Kepada Impianku yang memaksa adrenaliniku untuk segera mengkhataamkan penulisan skripsi. Kepada Mbah Kung dan Mbah Ibu di Sleman: H. Soemarsono dan Hj. Solichati yang selalu menanyakan kondisi penulis dan tak lelah mendo'akan keberhasilan penulis. Keluarga Pakde Totok dan Budhe Dal beserta Mbak Iti, Mbak Uci dan Mbak Indri yang tak bosan-bosannya menanyakan kondisi skripsi penulis dan menanti masa kelulusan penulis. Keluarga Pakde Parman dan Budhe Sofi, Keluarga Om Hartono dan Bulek Rini, Keluarga Om Jacky dan Bulek Yani, Keluarga Om Pras dan Bulek Endar, Juga Saudara-saudara sepupu penulis yang baik: Angga Reza Arya Kumbara dan Sofyan Arif Nurrohman yang tak pernah lelah mengingatkan dan memotivasi penulis.

8. Bapak Drs. Yunohedi selaku anggota Komisi D DPRD Propinsi DIY yang telah berkenan meluangkan waktu juga memberikan data-data yang penulis butuhkan serta pengetahuan-pengetahuan lainnya sehingga menambah wawasan penulis dalam penyelesaian penulisan skripsi.
9. Bapak Triharjono, ST., MT selaku Sekretaris merangkap anggota Komisi D DPRD Propinsi DIY yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penulis juga memberikan data yang penulis butuhkan.
10. Bapak Triyandi Mulkan selaku Advokat dan Direktur LPH Yogyakarta yang telah berkenan menjawab pertanyaan-pertanyaan penulis juga memberikan data yang penulis butuhkan.
11. Bapak Salman Luthan, SH pada Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY yang telah membantu penulis memberikan data yang penulis butuhkan.
12. Bapak Agung pada Biro Hukum Propinsi DIY yang telah berkenan menerima dan menjawab pertanyaan penulis.
13. Bapak Agus Triyanta, SH yang telah memberi semangat dan nasehat dalam penyelesaian skripsi penulis.
14. Kakak-kakak angkatan penulis yang menjadi inspirasi penulis di Universitas Islam Indonesia. Pribadi-pribadi yang secara langsung maupun tidak langsung telah berpengaruh terhadap perjalanan hidup penulis dalam berproses untuk suatu hari yang dijanjikan nanti. Terutama seseorang yang menjadi Kakakku dikampus yang mengajarku akan kehidupan, membantu

prosesku dalam belajar dan memandang segala hal, dalam proses pendewasaanku. Kepada Kang Wahyu Sudrajat, Semoga berkah Allah atas dirimu. Dimanapun Kang Wahyu berada, di Engrekan atau ditempat manapun bertugas semoga bisa menjadi Hakim yang amanah. Terimakasih atas segalanya. Semoga suatu saat nanti kita masih diijinkan untuk bertemu dalam kondisi Keimanan yang terbaik. Juga kakak-kakak-ku yang lain: Enterpreneur yang menggembleng Fisikku: Mas Fahmi Yusro, Kakak yang menjadi rujukan saat kuliah dulu dan saat ini diamanahi jadi Hakim di Pengadilan Negeri Siak di Riau: Mas Hendy Eka Chandra, Guru Spiritualku saat ini: Pak Agung Sri Bandono, Tempat Curhatku: Mbak Nur Diana Iin Isfandari dan Mbak Haryati. Terimakasih banget atas segalanya.

15. Orang-orang yang berpikiran merdeka dan sukses dalam hidupnya, masyarakatnya dan kekayaannya berperan besar terhadap kemanusiaan: Pendiri Honda Motor: Mr. Soichiro, Pendiri Kyoto Ceramics, Spesialis Elektronik: Mr. Konosuke Matshusita, Orang Terkaya di Dunia saat ini: Mr. Bill Gates, Dan Suatu saat nanti: Aku, Amin..., Pendiri Odyssey School: Mr. Shoshana Zuboff dan Musisi Instrument Jenius: Mr. Kitaro
16. Para pahlawan pencerahan yang menjadi teladan kebenaran, yang penulis kenal melalui karya-karya agung beliau: Hasan Al Banna, Sayyid Quthb, Ali Syari'ati, Harun Yahya dan Rahmat Abdullah. Tak lupa pula Terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada Sang inspirator dengan Karya-karyanya yang menggugah: Ary Ginandjar Agustian, DR. Akrim Ridho, M. Anis Matta dan Andrea Hirata.

17. Saudara seperguruan di "My Little Group": Pak Agung, Aziz, Sigit, Ara, Nanang, Abe, Danang. Semoga tetap Istiqomah dan selalu menjadi saudara yang baik untuk penulis. Selamanya...!
18. Keluarga besar Seperjuangan-sepenanggungan di Lembaga Dakwah Fakultas Takmir Masjid Al-Azhar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia: Pak Aziz, yang selalu mengingatkan, memotivasi dan menjaga. Pak Tahidz, yang pastinya penyabar. Sigit, yang selalu bersemangat dan memberi semangat, Ariefulloh, yang cerdas dan suka belajar. Manaf, yang suka membaca dan diskusi. Maulana, yang selalu ringan tangan untuk membantu. Syarif, yang dewasa dan cerdas. Alisa, Dewi, Mery dan Mbak Fiza yang kesemuanya baik-baik. Pak Ketua, Pak Bagya Agung Prabowo yang selalu siap membantu anak buahnya. Plus pasukan Al-Azhar yang Cuma itu-itulah saja yang selalu siap dan ada disetiap saat: Farid, Ruruh, Era, Ratna, Lia, Mia, Sundus, Dwi. Keep Spirit...! Juga Saudara-saudara penulis yang sekarang menerima amanah kepengurusan. Kader-kader Pengurus Lembaga Dakwah Fakultas Takmir Masjid Al-Azhar FH UII yang baru: Adrian, Imam, Arini, Farhani, Siti, Icha, Astri, Novi dan pengurus beserta kader-kader Al-Azhar lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Tak lupa pula adik-adik yang mulai berproses untuk meraih Cinta dari Sang Maha pemilik Cinta: Uzan, Eko, Rizky, Ardi, Faiq, Aditya, Iwan. Tetap semangat ya! Semoga setiap langkah adik-adik bernilai Ibadah.

19. Saudara-saudara penulis di KAMMI KOMSAT Universitas Islam Indonesia: Pak Debby Kurniawan yang sabar, tenang, hanif tapi berkualitas Super, Pak Nur Widiasmara yang diam, berwibawa, rada misterius tapi selalu menolong, Pak Teguh Wiyono yang selalu semangat juga cerdas, Pak Guntur Gunawan yang masih coba kupelajari karena rumit. Tapi orang yang rumit biasanya jenius, Semoga..., dan Pak Mas'ul yang baru Pak Nasheer yang pasti Heroik, Berkualitas dan Hanif tentunya. Keep Fight...! Karena KAMMI: Tak Kenal Henti.
20. Saudara-saudara penulis di HMI-MPO KOMSAT Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia: Pak Imam Muhammad Syafi'i yang baik dan perhatian terhadap semua kadernya, Pak Sekum M. Mahrus Ali yang murah hati untuk berbagi Ilmu-ilmunya, Richo Andhi W yang semangat, Yati yang baik banget, juga para pengurus dan kader-kadernya yang pada jago diskusi.
21. Saudara-saudara seperjuangan-sepenanggungan yang Full Ghiroh di Tim 11: Mbak Naning, Pak Irfan, Pak Bey, Pak Ary, Dadang, Joe, Dila, Zhera, Arif, Lanang. Kita ketemu lagi Tanggal 11, Bulan 11, tahun 2011 ya. Kan keren tuh. Juga untuk: Pak Anang, Pak Deby, Pak Aziz, Pak Subhan, Pak Mukhlis, Mbak Tuti, Mbak Nurul dan Mbak Yani. Semoga silaturahmi kita tetap terjaga dan Semoga bisa tetap semangat untuk mempersembahkan yang terbaik. Untuk Allah SWT, Untuk Rasulullah SAW, Untuk UII Almamater kita, Untuk Umat Islam dimanapun berada.

22. Saudara-saudara penulis para penghuni Pesantren Mahasiswa yang jadi "Base-Camp DAFA": Mantan saudara sepenanggungan-sekamar: Alip Rahmadi, para tetangga kamar: Emha Nurzainata, Ibnu Tufail, Agung Triyono, Agung Raharjo, Bagus kuadrat, Hasan, Hariyo Tamtomo, Adi Nurdin, Muhammad Farij dan Teguh Kuatno. Keep Fight...! Tak lupa juga para Ustadku di DAFA: Ustad Nur Hidayat Pamungkas yang teduh dan sejuk pada saat memberi arahan dan nasehat, Ustad Sukarno yang selalu membantu kami, Ustad Priyonggo Suseno dengan semangat Ekonomi Islamnya. Syukron Katsiron atas Ilmu, Bimbingan dan Nasehatnya.
23. Saudara-saudara penulis di PAHAM Yogya: Ibu Direktur yang baik hati Ibu Wulan beserta Suami dan sikecil, Ibu Sekjen yang pintar Ibu Santi, Pak Manajer yang murah senyum Pak Wawan, Kru Advokasi yang cekatan Pak Furqon, Pak Aziz lagi dan Pak Fahrudin, dan Pimpinanku di SKAP yang bersahaja Pak Angga Suanggana, serta mitraku Eva dan Tyas.
24. Saudara-saudara penulis di Komunitas Peradilan Semu Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dulu: Montisa, Mahrus, Areta, Veron, Septi, Dian, Dedy, Hatiman, Wahyu Priyanka, Wisnu, Tisa, Mas Badrul Jamal. Terimakasih atas Ilmu dan kesempatannya.
25. Saudara-saudara penulis di Study Club KAISAR dulu: Ariefulloh, Manaf, Aziz, Sigit, Tahidz, Dayat, Wira, Maulana. Semoga tali silaturakhim kita bisa tetap terjaga dan kita bisa selalu menjaga persaudaraan yang telah terbina dengan baik. Selamanya...!

26. Saudara-saudara penulis di Kampus Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang menjadi rujukan disaat penulis merasa jenuh: Mas Hanung Hizbullah Hamda dan Taufik Ramdhani yang selalu ada untuk meringankan beban penulis. Juga Mas Joko Susilo yang sabar dan tetap tersenyum menghadapi segala tantangan.
27. Keluarga besar Nusantara Training Centre (NTC) Yogyakarta. Para Pengajarku yang sabar: Mr. Dayat dan Miss. Ning yang sabar dalam membimbing penulis, Teman-teman belajarku yang bersemangat: Mr. Thohir, Mr. Luthfil, Mr. Fian dan yang terbaik karena selalu menjemput dan memotivasi penulis: Mr. Bena Kuzarito. Terimakasih atas persahabatan dan Ilmunya.
28. Saudara-saudara penulis di KKN UII "UNIT 61" yang menjadi teman sepenanggung pada saat KKN Ekstensi dulu: BOS-SE Mas Fathul Hayat, Mas Indra Rifani Ohorella, Mas Agus Suryadi, Mas Agta Kurnia Ristra, Anton Triandoko, Bayu Sulistyanto, Mbak Indah Susanti, Mbak Aisyah, Mbak Arie Novita KD, Maya Rinawati NG, Baiq Yulia Nurdiana dan Masnona Desy I. Terimakasih atas toleransinya, jalan-jalannya dan hubungan kerjasama yang baik yang telah terjadi selama masa KKN.
29. Untuk semua makhluk Allah yang pernah penulis kenal, dengan segala potensi yang dimiliki, dengan kepribadian yang unik, yang menjadi tempat belajar, yang menjadi laboratorium kehidupan. Terimakasih atas segalanya dan mohon maaf apabila banyak kesalahan yang telah penulis perbuat baik disengaja ataupun karena kekhilafan. Semoga bisa diikhlasakan.

Akhirnya di atas itu semua, sekali lagi penulis memanjatkan rasa Syukur tiada terhingga pada Allah Rabb Yang membolak-balikkan hati. Semoga Engkau menjadikan hamba-Mu ini termasuk dalam golongan hamba-Mu yang ber-Ilmu dan pandai mengamalkan Ilmu di jalan-Mu, karuniakanlah kepandaian ber-Syukur dan bersabar atas apa Yang Engkau tetapkan bagi hamba, serta hamba dapat menjalani dan mengakhiri hidup ini dengan Ridho dan Cinta kepada-Mu serta Ridho dan Cinta-Mu kepada hamba. Amin.

Wassalammu'alaikum Wr. Wb.



Penulis

Galih Pamenang Suryo Negoro

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	I
HALAMAN JUDUL	II
HALAMAN PERSETUJUAN	III
HALAMAN PENGESAHAN	IV
MOTTO	V
PERSEMBAHAN	VI
KATA PENGANTAR	VII
DAFTAR ISI	XVII
ABSTRAK	XX
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan	13
D. Tinjauan Pustaka	14
E. Definisi Operasional	25
F. Metode Penelitian	26
BAB II : TINJAUAN UMUM MENGENAI PERATURAN PEMERINTAH NO. 105 TAHUN 2000 TENTANG PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNG JAWABAN KEUANGAN DAERAH	28
A. Tinjauan Umum Mengenai Keuangan Daerah	28
B. Pengelolaan Keuangan Daerah	30

C. Penyusunan Dan Penetapan APBD	38
D. Pelaksanaan APBD	45
E. Perhitungan APBD	47
F. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah	49
G. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah	51
H. Pemeriksaan Keuangan Daerah	54
I. Kerugian Keuangan Daerah	57
J. Penegakan Hukum	59
BAB III : TINJAUAN UMUM MENGENAI PROYEK PENYELENGGARAAN CDMA DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MELIPUTI PELAKSANAAN DAN PERTANGGUNGJAWABANNYA BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NO. 105 TAHUN 2000	63
A. Tinjauan Umum Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY ..	63
B. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Pada Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY	70
C. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pada Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY	75
D. Analisis Hukum Terhadap Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pada Proyek Penyelenggaraan CDMA Di Propinsi DIY	79

BAB IV : PENUTUP	94
A. Kesimpulan	94
B. Saran	95
DAFTAR PUSTAKA	96
LAMPIRAN	100



ABSTRAK

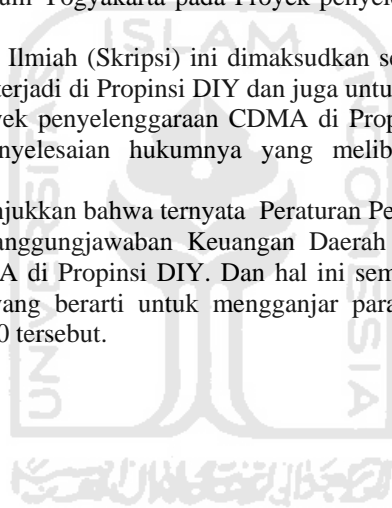
Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 yang mengatur tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah merupakan dasar hukum yang harus dipahami, dipatuhi dan dilaksanakan oleh setiap Pejabat administrasi pemerintahan di daerah terkait dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dalam rangka mewujudkan Tata kelola pemerintahan yang baik di daerah.

Didalam Proyek Penyelenggaraan Jaringan Lokal Tetap Tanpa Kabel atau yang lebih populer dikenal sebagai Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY telah terjadi pelanggaran berupa penyimpangan administratif pada Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Penyimpangan administratif pada Proyek Penyelenggaraan CDMA terjadi sejak tahap perencanaan, tahap pembentukan kelembagaan, proses pencairan anggaran hingga tahap penggunaan anggaran dalam merealisasikan Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY yang menyebabkan kerugian keuangan daerah.

Pelanggaran administratif pada Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY justru dilakukan oleh pejabat aparatur pemerintahan di daerah (Pemerintah Propinsi DIY dan DPRD Propinsi DIY). Pelanggaran juga dilakukan oleh Investor yang menjadi mitra Pemerintah Propinsi DIY dalam pendirian Konsorsium Yogyakarta pada Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY

Penulisan Karya Tulis Ilmiah (Skripsi) ini dimaksudkan sebagai penelitian pada Proyek penyelenggaraan CDMA yang terjadi di Propinsi DIY dan juga untuk mengetahui pelaksanaan PP. No. 105 tahun 2000 pada Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY tersebut selain juga untuk mengetahui proses Penyelesaian hukumnya yang melibatkan para pejabat aparatur pemerintah di daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ternyata Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah tidaklah dilaksanakan dalam Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Dan hal ini semakin diperparah dengan tidak adanya penyelesaian hukum yang berarti untuk mengganjar para pelaku pelanggar Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tersebut.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum positif telah mengatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 dimana dalam Pasal 26 disebutkan¹: “Bahwa untuk setiap pengeluaran atau beban APBD diterbitkan surat keputusan otorisasi atau surat keputusan lainnya yang disamakan dengan itu oleh pejabat yang berwenang”.

Hal yang senada juga dapat diketemukan dalam Kepmendagri No. 29 tahun 2002 dimana dalam Pasal 49 ayat (3) dan (4) disebutkan bahwa² : Ayat 3: “Untuk pengeluaran kas atau beban APBD, terlebih dahulu diterbitkan SKO atau surat keputusan lainnya yang dipersamakan dengan itu yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.” ; Ayat 4: “Penerbitan SKO didasarkan atas anggaran kas yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.”

Aturan-aturan tersebut merupakan panduan bagi para Pejabat aparatur Pemerintah yang berarti dapat dipahami memiliki konsekuensi, bahwasanya setiap pejabat aparatur Pemerintah dituntut untuk wajib patuh dalam melaksanakan isi dari aturan hukum tersebut.

¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 105 Tahun 2000 *tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.*

² Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 *tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.*

Meskipun telah terdapat aturan yang ketat mengatur mengenai mekanisme keluarnya kas keuangan daerah, ternyata dalam prakteknya Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam proyek Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel yang selanjutnya lebih populer disebut dengan proyek *Code Division Multiple Acces* (CDMA) tidaklah melaksanakan amanat daripada aturan-aturan hukum tersebut.

Yang menjadi pertanyaan adalah apa yang menjadi sebab Pemerintah Propinsi DIY tidak melaksanakan aturan hukum yang berlaku tersebut? Pertanyaan ini muncul sebagai apresiasi keingintahuan masyarakat luas dalam rangka memantau kinerja aparatur Pemerintahan di daerah. Apalagi setelah muncul dan berkembangnya wacana mengenai *good governance* dimasyarakat luas sendiri akhir-akhir ini yang sebenarnya adalah istilah ilmu politik untuk menggambarkan suatu kondisi masyarakat yang demokratis.³

Jika melihat lebih jauh kebelakang sejarah keberhasilan Pemerintahan reformasi pada waktu itu, dapatlah diketemukan bahwasanya telah lahir produk hukum berupa tiga buah undang-undang yang sangat penting, yaitu: *Pertama*, UU. No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; *Kedua*, UU. No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan *Ketiga*, UU. No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)⁴. Yang mana ketiga Undang-undang

³ Eddi Wibowo, dkk, *Good Government Governance and Good Corporate Governance*, YPAPI, Yogyakarta, 2004, hal. 4.

⁴ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal. 145.

tersebut dapat digunakan sebagai parameter untuk menilai kinerja suatu Pemerintahan.

Pada hari senin tanggal 05 januari 2004, telah terjadi kesepakatan bersama antara pemerintah propinsi DIY, PT. Indosat Tbk dan PT. Cipta Amanda Perwira (PT. CAP) tentang pengadaan jaringan tetap lokal tanpa kabel (*fixed wireless access/FWA*) di Propinsi DIY dan sekitarnya. Dalam surat kesepakatan bersama dengan Nomor: 119/0019; Nomor: 002/IPR/HK.720/I/2004; Nomor: 08/CKP/MOU-FWA/1104 tersebut Pemerintah Propinsi DIY yang dalam pembuatan hukumnya diwakili secara sah oleh Hamengku Buwono kesepuluh (HB-X) yang bertindak dalam jabatannya selaku Kepala Daerah DIY dan turut didukung pula oleh lima Pemerintah Daerah Tingkat II yang terdapat di Propinsi DIY sebagaimana tertuang dalam surat/nota kesepakatan bersama. yaitu: Kotamadya Yogyakarta yang diwakili oleh Walikota Yogyakarta H. Herry Zudianto, Kabupaten Bantul yang diwakili oleh Bupati Bantul M. Idham Samawi, Kabupaten Kulonprogo yang diwakili oleh Bupati Kulonprogo Toyo Santosa Dipo, Kabupaten Gunungkidul yang diwakili oleh Bupati Gunungkidul Yoetikno dan Kabupaten Sleman yang diwakili oleh Bupati Sleman Ibnu Subiyanto. Sementara dari pihak PT. Indosat Tbk. yang dalam hal ini untuk melakukan pembuatan hukumnya diwakili secara sah oleh Widya Purnama dalam kedudukannya selaku Direktur Utama PT. Indosat Tbk. Sementara PT. CAP yang dalam melakukan pembuatan hukumnya diwakili secara sah oleh Laksono

Nugroho dalam kedudukannya selaku Direktur utama PT. CAP.⁵ Dimana para pihak (Pemerintah Propinsi DIY, PT. Indosat Tbk dan PT. CAP) secara bersama-sama telah mengikatkan diri untuk membuat suatu kesepakatan bersama.

Dalam kesepakatan bersama yang dibuat rangkap enam tersebut, bermaterai cukup dan mempunyai kekuatan hukum dipaparkan mengenai arahan proyek penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel yang digagas oleh pemerintah propinsi DIY. Dalam pasal 1 surat kesepakatan bersama dengan Nomor: 119/0019 ; Nomor: 002/IPR/HK.720/I/2004 ; Nomor: 08/CKP/MOU-FWA/1104 diterangkan mengenai maksud dan tujuan dari kesepakatan bersama yang dibuat dalam Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel ini. Dalam ayat 1 diatur mengenai maksud dari kesepakatan bersama ini adalah *“bahwa para pihak akan mengadakan kerjasama dalam penyelenggaraan jaringan lokal tetap tanpa kabel di Propinsi DIY dan sekitarnya”*. Selanjutnya dalam ayat 2 diatur mengenai tujuan daripada proyek penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel adalah, *“untuk meningkatkan kegiatan perekonomian dan pengembangan sumber daya khususnya di wilayah propinsi DIY”*. Selanjutnya di dalam Pasal 2 pada surat kesepakatan ini diatur pula mengenai ruang lingkup daripada proyek penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel. Pada ayat 1-nya dijelaskan *“bahwa para pihak sepakat untuk melakukan kerjasama penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel jasa telepon dasar di Propinsi DIY dan sekitarnya dengan menggunakan Pola Bagi Hasil (Revenue Sharing)”*.

⁵ Surat Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Propinsi DIY, PT. INDOSAT Tbk dan PT. Cipta Amanda Perwira (PT. CAP) Nomor: 119/0019 ; Nomor: 002/IPR/HK.720/I/2004 ; Nomor: 08/CKP/MOU-FWA/1104, *tentang Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel (Fixed Wireless Access) di Propinsi DIY dan sekitarnya*.

Pada ayat 2 diatur mengenai “*kegiatan penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel tersebut, yang meliputi: pembangunan; pengoperasian dan pemeliharaan; pemasaran dan penjualan*”. Dan pada ayat ke-3 diatur “*bahwasanya ruang lingkup kerjasama proyek tersebut dilaksanakan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku*”.⁶

Dalam pasal 4 diatur pula mengenai pembentukan Perusahaan Pelaksana Operasional dan kepemilikan saham. Ayat 1-nya menerangkan “*bahwasanya para pihak sepakat untuk membentuk Perusahaan Pelaksana Operasional (Special Purpose Vehicle/SPV)*. Pada ayat 2 diterangkan “*bahwasanya 49% (empat puluh sembilan perseratus) saham yang terdapat dalam perusahaan pelaksana operasional (SPV) dimiliki oleh pemerintah propinsi DIY bersama-sama dengan pemerintah kabupaten/ kota. PT. CAP memiliki saham 15% (lima belas perseratus) dan sisa saham sebesar 36% (tiga puluh enam perseratus) dimiliki oleh Indosat atau pihak-pihak lain yang ditunjuk oleh Indosat*”.⁷

Pada pasal 5 nota kesepakatan bersama diterangkan pula bahwasanya pemerintah propinsi DIY menyetujui bahwa: “*Indosat mempunyai hak untuk memilih teknologi dan menunjuk pemasok (Supplier/vendor) yang akan memasok kebutuhan pembangunan jaringan tetap lokal tanpa kabel di propinsi DIY*”. Dan dari klausul inilah maka dalam perjalanan selanjutnya PT. Indosat Tbk. akhirnya menunjuk PT. Mitracell Indonusa sebagai pengganti PT. Indosat Tbk di dalam penyertaan saham pada Perusahaan Pelaksana Operasional (*special purpose vehicle/SPV*). Hal ini sebagaimana terungkap di dalam surat tertanggal 16

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Februari 2004 yang ditandatangani oleh Widya Purnama selaku Direktur Utama PT. Indosat Tbk dengan nomor : 032/IBD-DBD/HM.400/II/04.⁸

Berdasarkan surat dengan nomor : 01-02/TO/MI/III/04 tertanggal 31 maret 2004 yang dikeluarkan oleh PT. Mitracell Indonusa perihal laporan kegiatan PT. Mitracell Indonusa sebagai tanggapan atas surat PT. Indosat Tbk dengan nomor : 032/IBD-DBD/HM.400/II/04 diterangkan bahwasanya PT. Mitracell Indonusa telah mulai aktif melakukan koordinasi dan kegiatan bersama mitra-mitranya baik yang berada di Jakarta maupun di Yogyakarta yang berarti dapatlah disimpulkan pula bahwa PT. Mitracell Indonusa menyatakan kesediaannya bergabung dalam proyek penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel di DIY.⁹

Dari kesepakatan yang telah ada dan terlihat sangat meyakinkan berbagai pihak bagi keberlanjutan dan eksistensi sebuah proyek seperti proyek penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel yang akan dilaksanakan di Propinsi DIY. ternyata dalam kenyataannya tidak dapat terlaksana dengan baik. Permasalahan-permasalahan mulai muncul ketika indikasi terjadinya penyalahgunaan wewenang mulai tampak oleh publik umum. Dan justru yang lebih memprihatinkan kesalahan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak yang sebenarnya terlibat langsung dalam merancang, merumuskan dan mengagendakan proyek pengadaan penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel di Yogyakarta dan sekitarnya ini terlaksana.

⁸ Surat dengan No. 032/IBD-DBD/HM.400/II/04.

⁹ Surat dengan No. 01-02/TO/MI/III/04.

Situs *Waspada online* mengungkapkan, Gubernur DIY Sultan Hamengku Buwono kesepuluh telah dilaporkan ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas dugaan korupsi dalam proyek penyelenggaraan CDMA oleh salah seorang anggota jaringan advokasi kasus CDMA Nanang Ismuhartoyo. Dalam kesempatan itu Nanang yang didampingi oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW) melaporkan dugaan kasus korupsi itu ke gedung KPK Jalan Juanda Jakarta, Kamis (19/1)¹⁰

Menurut Nanang untuk proyek penyelenggaraan CDMA terdapat dana yang telah keluar dari APBD DIY 2004 sebesar 17 miliar rupiah. Dan dana tersebut, setelah ditelusuri keluar sebagai dana penyertaan.¹¹ Menyikapi hal ini, sebagaimana diungkapkan pula oleh Sultan Hamengku Buwono kesepuluh, dan sebagaimana dilansir pula oleh *Antara News*. Bahwasanya, menurut Sultan, yang menjadi persoalan disini sebenarnya adalah dana 17 miliar rupiah tersebut yang sebelumnya berada di kas penampungan di Bank Mandiri telah keluar dari kas penampungan. Dan setelah diselidiki dapat diketahui bahwasanya dana sebesar 17 miliar rupiah tersebut dialihkan ke rekening kas penampungan (*escrow account*) atas nama PT. Jogja Telepon Cerdas (JTC). dan dari penyelidikan lebih lanjut ternyata dana tersebut telah dibelanjakan, itulah yang menjadi permasalahan menurut sultan. Padahal, menurut sultan lagi, niatan utama memisahkan dana tersebut dari kas Pemerintah di Daerah (Pemda) ke kas penampungan bersama adalah agar lebih memudahkan dan memungkinkan Bank Mandiri mengirim

¹⁰ Waspada on-line, akses Selasa, 24 Januari 2006

¹¹ Sinar Harapan on-line.

referensi kepada PT. Indosat Tbk sebagai bentuk keseriusan Pemerintah Propinsi DIY sehingga proyek dapat segera ditindaklanjuti¹².

Gubernur DIY menyatakan lebih jauh lagi, bahwa dibukanya kas penampungan bersama adalah bentuk keseriusan Pemerintah Propinsi dalam pelaksanaan proyek penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel di DIY dan sekitarnya. Dan hal ini telah sesuai dengan isi surat penunjukan sebagaimana syarat yang diminta oleh PT. Indosat Tbk. imbuh Sultan yang menyatakan dirinya tidak bersalah.

Sultan juga mengungkapkan, mengenai surat penunjukan yang dikeluarkan oleh PT. Indosat Tbk. dengan No: 075/IBD-SBD/STR/04 yang memuat perihal penunjukan Konsorsium Yogyakarta (yang terdiri atas: Pemerintah Propinsi DIY, PT. Mitracell Indonusa dan PT. Cipta Amanda Perwira) sebagai mitra PT. Indosat Tbk dalam pembangunan dan pengoperasian jaringan tetap lokal tanpa kabel berdasarkan Pola Bagi Hasil (PBH) jaringan akses tetap lokal dengan teknologi CDMA 2000-1X di wilayah Yogyakarta dan sekitarnya.¹³

Berdasarkan surat penunjukan PT. Indosat Tbk No. 075/IBD-SBD/STR/04 sebagaimana yang diungkapkan Sultan maka dapat diketahui bahwasanya Konsorsium Yogyakarta memiliki peran sebagai investor pada proyek di wilayah yogyakarta dan sekitarnya. Dan penunjukan investor hanya akan berlaku efektif dengan terpenuhinya hal-hal yang ditetapkan oleh PT. Indosat Tbk., dan berdasarkan klausul yang terdapat dalam surat dengan nomor 075/IBD-SBD/STR/04 tertanggal 4 mei 2004 yang dikeluarkan oleh PT. Indosat

¹² Data Internet, akses 24 Januari 2006.

¹³ Surat dengan No. 075/IBD-SBD/STR/04.

Tbk yang ditujukan kepada Konsorsium Yogyakarta (yang meliputi: Pemerintah Propinsi DIY, PT. Mitracell Indonusa dan PT. CAP) inilah yang menyebabkan dimunculkannya kas penampungan bersama yang menjadi permasalahan sebagaimana terjadi saat ini, ungkap Sultan.

Persoalan tidak hanya berhenti sampai pada kas penampungan saja. Karena setelah dilakukan pemeriksaan lebih lanjut ditemukan fakta-fakta baru dilapangan, seperti diberitakan oleh *Pikiran Rakyat*, ketika melakukan wawancara dengan Sultan Hamengku Buwono kesepuluh di Yogyakarta. Dari hasil wawancara dengan Sultan diketemukan fakta baru mengenai jumlah dana yang telah dikeluarkan pada kas penampungan yang semula berjumlah 17 miliar rupiah telah berkurang hingga menjadi 2,7 miliar rupiah saja. Pernyataan yang berbeda diungkapkan oleh Sekretaris daerah (Sekda) Ir. Bambang SP, MPA., yang menyatakan bahwa dana bernilai 17 miliar rupiah masih utuh, hal ini menurut dugaan Nanang Ismuhartoyo menjadi patut untuk diselidiki disebabkan adanya indikasi penyelewengan (korupsi) yang mungkin telah terjadi di tubuh Pemerintah daerah akibat adanya perbedaan keterangan antara Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah mengenai keadaan dana proyek.¹⁴

Persoalan mengenai kasus CDMA ternyata tidak luput pula dari pantauan masyarakat, hal ini terlihat dari turunnya puluhan demonstran ke jalan menuntut pengusutan tuntas kasus CDMA. Bahkan, para demonstran menyatakan bahwa mereka mengirimkan surat ke KPK di Jakarta agar datang ke Yogyakarta untuk mengungkap kasus CDMA. Seperti diungkapkan oleh *Pikiran Rakyat* yang

¹⁴ *Pikiran Rakyat Cyber Media*, akses 24 Maret 2006

mewawancarai salah seorang demonstran bernama Wasingatu Zakiyah., Zakiyah menyatakan, bahwasanya masyarakat Yogyakarta dikejutkan dengan kenyataan memilukan, yakni penyalahgunaan jabatan yang mengakibatkan raibnya miliaran uang rakyat. Pemerintah, ungkap zakiyah, dengan berbagai manipulasi yang seolah-olah demi kepentingan rakyat ternyata secara sepihak telah merencanakan proyek besar dengan memanfaatkan APBD. Proyek tersebut adalah manipulasi dan tipu muslihat terhadap rakyat.¹⁵

Reaksi masyarakat seperti ini wajar saja terjadi di masyarakat, hal ini disebabkan karena kesadaran hukum dimasyarakat sudah semakin berkembang. Masyarakat yang dulunya tidak tahu mengenai hukum bahkan ada yang tidak peduli telah mengalami perubahan seiring dengan tumbuh kembangnya zaman yang menyebabkan akses informasi dapat dinikmati khalayak ramai. Kesadaran hukum ini setidaknya dapat dinilai dari sikap mental dan tingkah laku masyarakat terhadap masalah-masalah yang mempunyai segi hukum yang meliputi: pengetahuan mengenai seluk beluk hukum, penghayatan atau internalisasi terhadap nilai-nilai keadilan dan ketaatan atau kepatuhan terhadap aturan hukum yang berlaku¹⁶.

Disisi lain, ditengah kesadaran hukum masyarakat yang semakin terbuka justru menjadi kurang terfasilitasi dengan kurang proaktifnya media dalam mendukung kampanye memerangi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Media sebagaimana peran dan fungsinya pada umumnya yang bertugas memberikan informasi yang benar dimasyarakat mengenai suatu kondisi atau peristiwa

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 31.

ternyata pada kasus CDMA tidak sepenuhnya berani untuk mengungkap dengan memberitakan Institusi dan atau pihak-pihak tertentu yang terindikasi dan bertanggungjawab melakukan penyimpangan dalam kasus CDMA di Yogyakarta. Jikapun memberitakan, berita yang disampaikanpun terkadang masih terkesan tidak tegas seperti yang terjadi pada beberapa media surat kabar cetak. Padahal disini media mempunyai peran yang sangat penting dalam mengarahkan opini sebagian besar kaum terdidik seperti Akademisi dan Praktisi yang senantiasa bergelut dengan informasi. Jika media yang mempunyai peran untuk memberikan informasi yang benar kepada publik saja tidak dapat melakukan tugasnya dengan baik, maka bagaimana kebenaran informasi dapat diakses oleh publik. Benarlah kiranya jika didalam percaturan opini publik, masalah pokoknya adalah bahwa masyarakat menerima fakta bukan sebagaimana adanya, akan tetapi apa yang mereka anggap sebagai fakta. Jadi, ada kesenjangan antara fakta yang sebenarnya dan “apa yang dianggap sebagai fakta” yang oleh Lippman disebut sebagai “kenyataan fatamorgana” atau “lingkungan palsu”¹⁷. Jadi dapat dikatakan bahwa opini publik (*public opinion*) merupakan suatu akumulasi citra yang tercipta atau diciptakan oleh proses komunikasi. Citra tentang sesuatu itu, entah dalam tataran yang abstrak maupun kongkret selalu menjadi bermuka banyak (*multy faced*)¹⁸.

Memang harus diakui, terutama dalam kasus-kasus yang bersinggungan dengan kekuasaan tentu sangat sulit untuk dibuka, maka benarlah pendapat yang menyatakan bahwa hukum tanpa kekuasaan merupakan angan-angan, sedangkan

¹⁷ Adian Husaini, *Penyesatan Opini – Sebuah Rekayasa Mengubah Citra*, Gema Insani Press, Jakarta, 2002, hal. Xix.

¹⁸ Redi Panuju, *Relasi Kuasa - Negara Media Massa dan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 1.

kekuasaan tanpa hukum merupakan kezaliman. Dan disinilah peran media sebenarnya sangat penting karena dapat dijadikan sebagai alat yang mencerahkan jika dipegang oleh orang-orang yang bertanggungjawab dan sebaliknya akan merusak jika dipegang oleh orang-orang yang berkuasa tetapi tidak bertanggungjawab. John Emerick Edward Dalberg Acton¹⁹ telah memperingatkan kita dengan menyatakan bahwa: *“power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutly”*; “Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, dan kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti akan disalahgunakan”.

Yang kemudian menarik untuk dikaji selain juga telah menjadi perdebatan oleh berbagai kalangan adalah pelaksanaan PP. No. 105 tahun 2000 yang dilakukan oleh Pemerintah pada proyek penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel di Yogyakarta dan sekitarnya ternyata tidak dilakukan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Seperti keluarnya dana kas sebesar 17 miliar rupiah yang tanpa disertai adanya SKO hingga pada permasalahan berwenang tidaknya ketua DPRD mengeluarkan dana sebesar 17 miliar rupiah tersebut yang menurut beberapa kalangan tidak memiliki kewenangan. Akan tetapi dalam praktiknya diketemukan lain. Mencermati hal ini telah menarik dan mendorong penulis untuk melakukan penulisan hukum dan membahas mengenai persoalan proyek penyelenggaraan CDMA yang terjadi di Yogyakarta. Besar harapan penulis tulisan ini dapat sedikit mengungkap prosedur administrasi pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sekaligus juga

¹⁹ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 6.

menjawab mengenai penyelesaian hukumnya yang selama ini masih menjadi pertanyaan publik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang yang telah diuraikan maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan skripsi dengan judul Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 Tentang Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Proyek Penyelenggaraan CDMA). Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Di Propinsi DIY pada Proyek Penyelenggaraan CDMA?
2. Apakah Penyelesaian Hukum Terhadap Proyek Penyelenggaran CDMA Di Propinsi DIY telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000?

C. Tujuan

Dari beberapa rumusan masalah yang ada, maka penulisan skripsi ini memiliki tujuan antara lain:

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Di Propinsi DIY Pada Proyek Penyelenggaraan CDMA.
2. Untuk mengetahui Apakah Penyelesaian Hukum Terhadap Proyek Penyelenggaraan CDMA Di Propinsi DIY telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000.

D. Tinjauan Pustaka

Pembicaraan mengenai proyek penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel di Yogyakarta dan sekitarnya atau lebih dikenal dengan nama proyek penyelenggaraan CDMA telah menjadi isu hangat yang menjadi bahan pembicaraan mulai dari level birokrat, akademisi, praktisi hingga masyarakat umumnya turut pula bersuara paska didengungkannya perang melawan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) oleh Pemerintah. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya pemberitaan-pemberitaan yang berisi penilaian, kritik hingga pertanyaan kritis mengenai proyek penyelenggaraan CDMA yang dimuat dalam berbagai macam surat kabar harian baik nasional maupun lokal yang ditulis dalam bentuk konvensional (koran) maupun data elektronik. Meskipun hukum positif Indonesia telah mengatur mengenai aturan-aturan yang menjadi panduan bagi tertib administrasi dalam pelaksanaan kinerja Pemerintah, namun ternyata dalam praktiknya tidak dapat berjalan dan diterapkan sesuai dengan yang diharapkan.

Dan sejauh penelusuran penulis terhadap mekanisme proyek penyelenggaraan jaringan tetap lokal tanpa kabel atau yang lebih dikenal dengan proyek penyelenggaraan CDMA terdapat kejanggalan-kejanggalan yang selanjutnya menjadi permasalahan hukum yang tampak sangat jelas dapat diakses oleh publik ramai.

Hal yang mengindikasikan kejanggalan setidaknya dapat diketahui dari tindakan yang dilakukan oleh pejabat aparaturnya pemerintah Propinsi DIY. Hal ini dapat diketahui dari salah satu surat yang intinya membahas mengenai rencana penyelenggaraan kegiatan yang terdapat di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada surat tersebut terdapat usulan kegiatan dengan nama Penyertaan Investasi Pembangunan Jaringan Tetap Tanpa Kabel Telekomunikasi di Propinsi DIY yang dibuat oleh Dinas Perhubungan Pemerintah Propinsi DIY. usulan kegiatan tersebut selain memuat mengenai latar belakang daripada kegiatan investasi pembangunan jaringan tetap tanpa kabel telekomunikasi juga memuat mengenai lingkup kegiatan daripada proyek.

Dalam usulan kegiatan tersebut, secara organisatoris terdapat dua kelompok kegiatan yang harus dipersiapkan dalam kegiatan penyertaan investasi pembangunan jaringan tetap tanpa kabel telekomunikasi sebagaimana tertuang dalam usulan kegiatan yang dibuat oleh Dinas Perhubungan Pemerintah Propinsi DIY, yaitu:²⁰

²⁰ Dinas Perhubungan Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, usulan kegiatan penyertaan investasi pembangunan jaringan tetap tanpa kabel telekomunikasi di propinsi DIY.

a. Pendirian Special Purpose Vehicle

Yaitu, kegiatan pendirian perusahaan patungan untuk penyediaan sistem jaringan telekomunikasi meliputi kegiatan pendirian perusahaan dan melaksanakan pembangunan penyediaan sistem jaringan yang terdiri dari:

1. Pelaksanaan survey micro demand
2. Pengadaan peralatan
3. Investasi peralatan jaringan (CAPEX) termasuk "*frequency clearance*"
4. OPEX SPV
5. Pemasaran dan penjualan (level product)
6. Pelayanan pelanggan
7. Operasi dan pemeliharaan

Selanjutnya, setelah Pendirian Perusahaan Patungan untuk penyediaan sistem jaringan telekomunikasi tercapai, maka dilakukanlah kegiatan kedua, yaitu:

b. Perjanjian Kerjasama antara SPV dengan PT. Indosat Tbk

Kegiatan dimaksud adalah dalam rangka memperoleh ijin dalam memanfaatkan akses ke sistem jaringan nasional yang lisensinya ada pada PT. Indosat Tbk

Dan nanti setelah beroperasinya penyediaan jasa tersebut, jenis jasa yang akan didapat adalah:

1. Jaringan komunikasi suara (telephony)
2. Data paket
3. Internet akses
4. Pelayanan jasa nilai tambah lainnya yang akan berkembang dimasa datang, sesuai dengan pengembangan sistem teknologi yang digunakan SPV.

Usulan kegiatan yang dibuat oleh Dinas Perhubungan Pemerintah Propinsi DIY tersebut dilatarbelakangi dari keinginan Pemerintah Propinsi untuk melakukan pembangunan di Yogyakarta dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan sistem teknologi informasi sebagai bagian dari kehidupan masyarakat global.²¹

Seperti diketahui bahwa pembangunan merupakan impian setiap masyarakat yang sedang berkembang. Tetapi Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki penilaian bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta bukanlah suatu wilayah yang dapat dikembangkan secara mudah.²²

Hal ini setidaknya dapat dilihat dari survey yang telah dilakukan oleh Pemerintah Propinsi DIY yang menyebutkan bahwa: *Pertama*, wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu kawasan yang relatif sempit. Dengan area seluas 3.185,9 km² maka wilayah DIY merupakan wilayah yang tidak mempunyai alternatif pengembangan yang luas. *Kedua*, wilayah Daerah Istimewa

²¹ Republika, Senin, 22 Agustus 2005

²² Studi Kelayakan Program Pengembangan Jaringan Telepon Tetap Nir-Kabel Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sekitarnya, Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2004, hal. 1.

Yogyakarta mempunyai akses terhadap pasar regional maupun global yang kurang menguntungkan. Dengan fasilitas pergerakan udara dan jalan raya maupun kereta api yang menghubungkan DIY dengan pasar global yang terbatas maka sangat diperlukan suatu modal komunikasi yang lebih baik untuk menciptakan daya saing DIY dengan wilayah-wilayah lainnya.²³

Tetapi walaupun demikian Pemerintah Propinsi DIY berpendapat bahwa wilayah DIY juga mempunyai potensi yang dapat diandalkan untuk bersaing dengan wilayah lainnya. Hal ini dikarenakan DIY merupakan suatu kawasan pendidikan yang dikenal dengan julukan kota pelajar yang sudah dikenal di Indonesia dan memiliki jumlah Perguruan Tinggi sebanyak 123 buah. Potensi lain yang dapat diandalkan di DIY adalah kultur latar belakang budaya masyarakatnya yang sangat kuat. Sebagai akibat dari kultur budaya masyarakat tadi maka DIY-pun dikenal sebagai kota tujuan wisata. Dasamping itu, ada pula industri kerajinan yang berkembangnya sangat dipengaruhi budaya kraton dan memiliki daya saing internasional.²⁴

Dengan melihat kendala dan potensi yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut maka Pemerintah Propinsi DIY merasa perlu untuk mengadakan suatu pembangunan fasilitas dan prasarana komunikasi yang diharapkan akan membawa pengaruh kepada peningkatan kualitas hidup ekonomi masyarakat di Yogyakarta agar menjadi lebih baik.

Berikut pandangan seorang ahli sekitar permasalahan administrasi dan pembangunan: Dalam bukunya *Adminstrasi Pembangunan – Perkembangan*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia Ginandjar Kartasasmita mengemukakan bahwasanya administrasi pembangunan dapat berkembang karena adanya kebutuhan di negara-negara yang sedang membangun untuk mengembangkan lembaga-lembaga dan pranata-pranata sosial, politik dan ekonominya agar pembangunan dapat berhasil.²⁵ Pembangunan adalah suatu konsep yang sarat nilai atau “*value loaded*”²⁶. Artinya, pembangunan terkait dengan apa yang dianggap baik dan buruk menurut pengalaman sejarah suatu bangsa.

Dan dalam konteks ini Pemerintah Propinsi DIY menilai perlu dilakukannya sebuah pembangunan fasilitas dan prasarana telekomunikasi yang dapat memfasilitasi masyarakat Yogyakarta untuk semakin maju. Pembangunan yang akhirnya digagas adalah proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY dan sekitarnya. Hal ini dirasa perlu penting oleh Pemerintah Propinsi karena melihat kondisi bahwa Propinsi DIY merupakan kawasan dengan fungsi utama sebagai pusat pendidikan, wisata/tourisme, jasa dan industri kerajinan tangan. Dengan memperhatikan kondisi tersebut sudah barang tentu pembangunan fasilitas dan prasarana yang berbasis teknologi informasi (TI) perlu dibangun untuk memudahkan dan menunjang kehidupan masyarakat Yogyakarta. Begitu setidaknya harapan yang diungkapkan oleh Pemerintah Propinsi DIY.²⁷

Untuk menjalankan suatu tugas administrasi pemerintahan tentunya harus bertumpu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tetapi disisi lain dalam kaitannya dengan kewenangan yang diberikan kepada pejabat

²⁵ Ginandjar Kartasasmita, *Administrasi Pembangunan – Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1997, hal. 34

²⁶ Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hal. 126.

²⁷ Radar, Minggu, 21 Agustus 2005, hal 1

administrasi negara dalam artian khusus, tentunya diperlukan juga perangkat-perangkat yang dapat digunakan sebagai panduan agar kebijakan yang dihasilkan tidak menjadi tindakan yang dikatakan sebagai tindakan mal-administrasi. Menurut crossman, bentuk-bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai mal-administrasi adalah: berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena²⁸. Sedangkan Ombudsman Nasional sendiri membuat kategori tindakan maladministrasi sebagai:²⁹

1. Tindakan yang dirasa janggal (*inappropriate*) karena dilakukan tidak sebagaimana mestinya.
2. Tindakan yang menyimpang (*deviate*).
3. Tindakan yang melanggar ketentuan (*illegullar/illegitimate*).
4. Tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*).
- Tindakan penundaan yang mengakibatkan keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*)
5. Tindakan yang tidak patut (*inequity*).

Tindakan-tindakan tersebut tidak perlu terjadi jika terjalin dinamisasi kinerja antara aktor-aktor penentu kebijakan administratif. Penentu kebijakan administratif harus mampu berperan dalam melaksanakan tugas-tugasnya dengan sebaik-baiknya.

²⁸ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, hal. 45

²⁹ *Ibid.*

Dalam Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Philipus M. Hadjon, dkk menerangkan mengenai hubungan diantara tingkat-tingkat dalam pemerintahan yaitu:³⁰

1. hubungan vertikal (*pengawasan, kontrol dsb*)
2. hubungan horisontal (*perjanjian kerjasama diantara para pejabat yang berbeda pada tingkat yang sama*)

Selanjutnya, dibahas lebih lanjut mengenai kedua macam hubungan tersebut, yaitu:

a. Hubungan vertikal (*pengawasan*)

Pada tahap pertama kita tempatkan soal pengawasan yang dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang bertingkat lebih tinggi terhadap badan-badan yang lebih rendah.

Untuk hubungan pengawasan dapat dikemukakan alasan sebagai berikut:

1. *Koordinasi*, yang bertujuan untuk mencegah atau mencari penyelesaian dari konflik/perselisihan kepentingan. (*misalnya diantara kotapraja-kotapraja*),
2. *Pengawasan kebijaksanaan*: disesuaikannya kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi,
3. *Pengawasan kualitas*: kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah,

³⁰ Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hal. 74

4. *Alasan-alasan keuangan*: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah,

5. *Perlindungan hak dan kepentingan warga negara*, maksudnya: dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.

b. Hubungan horizontal: kerjasama

Di samping hubungan secara vertikal yang diuraikan diatas, ada pula hubungan secara horisontal: umpamanya diantara kotapraja dengan kotapraja, propinsi dengan propinsi atau propinsi dengan kotapraja. Banyak tugas-tugas pemerintah hanya dapat dilaksanakan secara memuaskan melalui jalan kerjasama. Bagi suatu kerjasama diantara para instansi pemerintah diperoleh berbagai macam jalan. Jalan yang pertama ialah dengan menandatangani perjanjian yang sifatnya hukum perdata. Disamping itu di beberapa negara dapat ditemukan adanya kemungkinan kerjasama yang sifatnya hukum publik di antara para pejabat instansi atas dasar suatu undang-undang yang dibuat untuk hal tersebut.

Dari fungsi-fungsi yang telah terpola dengan baik tersebut menjadi sangat baik dan tepat kiranya jika dilakukan monitoring dan evaluasi terhadap implementasi dari kebijakan kegiatan itu sendiri. Monitoring dilakukan ketika sebuah kebijakan sedang diimplementasikan, sedangkan evaluasi dilakukan untuk melihat tingkat kinerja suatu kebijakan, sejauhmana kebijakan tersebut mencapai sasaran dan tujuannya. Monitoring diperlukan agar kesalahan-kesalahan awal dapat segera diketahui dan dapat dilakukan tindakan perbaikan, sehingga

mengurangi resiko yang lebih besar. Evaluasi berguna untuk memberikan input bagi kebijakan yang akan datang supaya lebih baik³¹.

Jika alur kinerja administratif baik maka tentunya tidak perlu dikhawatirkan akan terjadinya perbuatan-perbuatan maladministratif dalam suatu rencana kegiatan seperti yang terjadi pada proyek penyelenggaraan CDMA.

Permasalahan administratif pada proyek penyelenggaraan CDMA salah satu diantaranya terlihat pada proses kelahiran PT. Jogja Telepon Cerdas (PT. JTC) yang sungguh sangat janggal selain juga terdapat permasalahan-permasalahan administratif lainnya. Seperti permasalahan saat dikeluarkannya surat pencairan dana yang mendahului perubahan APBD Tahun Anggaran 2004 yang dilakukan oleh Pejabat yang tidak berwenang yang mengakibatkan kerugian keuangan daerah sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00). Dan menurut pemberitaan, saat dikeluarkannya dana kas daerah sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) tersebut belum ada SKO dari Kepala Daerah dalam mengiringi keluarnya dana kas daerah. Kalau hal ini benar, sungguh memprihatinkan bagi kehidupan bernegara, karena para pejabat aparatur pemerintah telah berani melakukan proses pencairan anggaran tanpa adanya SKO dari Kepala Daerah. Keberanian pejabat aparatur pemerintah dalam mencairkan dana 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) ini juga dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana yang diindikasikan sebagai tindakan korupsi. Dugaan korupsi ini juga didasarkan atas hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)³².

³¹ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik – Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal. 113.

³² *Op – Cit*, Sinar Harapan on-line.

Dari segi perdata, beberapa permasalahan yang muncul kepermukaan adalah permasalahan mundurnya perusahaan swasta PT. Mitracell Indonusa³³ yang sebelumnya tergabung dalam proyek penyelenggaraan CDMA. PT. Mitracell Indonusa mendadak menyatakan mengundurkan diri yang diikuti juga oleh empat Pemkab/Pemkot yang semula ikut serta mendukung kesepakatan bersama yang dibuat oleh Pemerintah Propinsi DIY.³⁴ Mundurnya PT. Mitracell Indonusa dapat diketahui melalui surat dengan nomor: 008/Dir/IX/04 tertanggal 1 September 2004 yang dibuat oleh Direktornya Tikno Ongkohadi. Pengunduran diri PT. Mitracell Indonusa tentunya menjadi permasalahan terkait dengan keberlanjutan proyek penyelenggaraan CDMA, hal ini dikarenakan PT. Mitracell Indonusa mempunyai tanggungjawab atas pembiayaan 36 persen saham atas proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY begitupun juga empat Pemkab/Pemkot yang sebelumnya bersedia mendukung proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Jika PT. Mitracell Indonusa dan empat Pemkab/Pemkot yang ada diwilayah DIY mengundurkan diri secara sepihak dari konsorsium Yogyakarta tentu akan mengganggu keberlanjutan proyek yang sebelumnya sudah disepakati.

Bagaimanapun juga, hukum dibuat untuk mengatur kepentingan masyarakat. Karena itu tentu saja peranan hukum dalam masyarakat menjadi mutlak diperlukan. Tidak bisa dibayangkan betapa kacaunya masyarakat jika hukum tidak berperan dengan baik. Masyarakat tanpa hukum diibaratkan merupakan segerombolan serigala, dimana yang kuat akan memangsa yang

³³ Surat dengan No. 008/DIR/IX/04.

³⁴ Jawa Pos dotcom, akses 28 Januari 2006.

lemah.³⁵ Untuk itu diperlukan kemauan serius dari setiap individu untuk benar-benar tunduk dan patuh pada aturan hukum yang berlaku agar proses penegakan hukum dapat berjalan sebagaimana mestinya dalam mengatur kepentingan masyarakat.

E. Definisi Operasional

Pelaksanaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan)³⁶.

Peraturan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur,³⁷ Sedangkan Pemerintah ialah organ /alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan³⁸. Jadi Peraturan Pemerintah adalah Petunjuk atau kaidah atau ketentuan yang digunakan untuk menjalankan pemerintahan.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Proyek Penyelenggaraan CDMA).

³⁵ Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hal. 153.

³⁶ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hal. 554.

³⁷ *Ibid*, hal. 65.

³⁸ *Ibid*.

2. Subjek Penelitian

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi DIY.
- b. Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY.
- c. Pengamat/Praktisi Hukum yang memantau kasus CDMA.
- d. Pemerintah Propinsi DIY (Biro Hukum).

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

- a. Data Primer: yaitu data yang diperoleh langsung dari wawancara kepada subyek penelitian dengan mengajukan pertanyaan yang terstruktur.
- b. Data Sekunder: yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundan-undangan, buku-buku literatur, jurnal-jurnal hukum, makalah-makalah hasil seminar, data penelitian dan data elektronik.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

- a. Wawancara: yaitu mencari data dengan cara mengajukan pertanyaan kepada subyek penelitian mengenai obyek penelitian dan hal-hal yang ada relevansinya dengan obyek penulisan skripsi
- b. Studi Kepustakaan: yaitu mencari data dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang ada dan sesuai, buku-buku

literatur, jurnal-jurnal hukum, makalah-makalah hasil seminar, data penelitian dan data elektronik.

5. Metode Pendekatan

Dalam penulisan skripsi ini digunakan pendekatan yuridis-normatif, yaitu metode yang dalam proses penyelidikannya meninjau dan membahas obyek penelitian dengan mengkaji aspek-aspek yuridis yang terkait dengan obyek penelitian tersebut, serta juga mengkaji aspek-aspek non yuridis (*praktik*) terhadap permasalahan tersebut.

6. Analisis Data

Analisis yang digunakan adalah diskriptif kualitatif, yaitu menganalisis data penelitian yang dikemukakan responden baik tertulis maupun lisan dengan cara menguraikan dan menjabarkan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang ada untuk selanjutnya hasilnya dikaji secara mendalam dan diinterpretasikan oleh penulis untuk mendapat kesimpulan yang diharapkan.

BAB II

**TINJAUAN UMUM MENGENAI PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 105 TAHUN 2000 TENTANG PENGELOLAAN DAN
PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH**

A. Tinjauan Umum Mengenai Keuangan Daerah.

1. Pengertian Keuangan Daerah

Keuangan Daerah adalah seluruh kebijaksanaan dan tindakan Pemerintah Daerah sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik yang berupa uang maupun barang dapat dijadikan milik Daerah, yang berkaitan dengan pelaksanaan dari hak dan kewajiban tersebut³⁹.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 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 tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah⁴⁰.

Berbicara mengenai Keuangan Daerah kita tidak dapat dilepaskan dari pengertian Keuangan Negara sesuai dengan azas negara kesatuan. Daerah adalah bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh

³⁹ Modul Diklat Pembentukan Auditor Anggota Tim Ahli, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah II*, Pusat Pendidikan Dan Latihan Pengawasan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan, Jakarta, 2000, hal. 1.

⁴⁰ Lihat Pasal 1 ayat (1) PP. No. 105 Tahun 2000.

karena itu antara Keuangan Negara dengan Keuangan daerah terdapat hubungan yang sangat erat sehingga pengertian diantara keduanya tidak akan dapat dipisahkan⁴¹.

2. Hubungan Antara Keuangan Daerah Dengan Keuangan Negara.

Sesuai dengan asas negara kesatuan, Daerah adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian terdapat hubungan yang sangat erat antara keduanya baik dibidang keuangan, bidang penyelenggaraan pemerintahan, strategi pembangunan maupun pengawasannya. Sehingga dengan demikian pandangan terhadap keuangan dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu⁴²:

- a. Segi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. Segi pelaksanaan kebijakan pembangunan;
- c. Segi pengawasan.

Ditinjau dari segi penyelenggaraan pemerintah daerah, hubungan antara negara dengan daerah didasarkan atas prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang riil dan bertanggungjawab yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara bersama-sama antara azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan azas tugas perbantuan. Dalam hal ini selain daerah mengurus rumah tangganya sendiri juga melaksanakan tugas pemerintahan pada umumnya dalam batas-batas wilayah kekuasaannya.⁴³

⁴¹ *Op – Cit*, Modul Diklat Pembentukan Auditor Anggota Tim Ahli, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah II*, hal. 1.

⁴² *Ibid*, hal. 3.

⁴³ *Ibid*.

Hubungan keuangan antar pemerintah (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) menunjuk pada hubungan keuangan antar berbagai tingkatan pemerintahan dalam suatu Negara dalam kaitannya dengan distribusi pendapatan Negara dan pola pengeluarannya termasuk kekuasaan dari pemerintahan yang lebih tinggi terhadap tingkat pemerintahan yang lebih rendah.⁴⁴

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka Negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.⁴⁵

B. Pengelolaan Keuangan Daerah.

1. Pejabat Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah terbagi antara beberapa satuan yang terpisah yaitu:⁴⁶

- a. Sekretaris Daerah (Sekda) bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam hal menyiapkan anggaran tahunan, menyetujui dan mengendalikan pengeluaran dan membuat catatan keuangan serta membukukannya. Semua tugas ini dijalankan dalam lingkungan

⁴⁴ M. Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, BPFE UGM, Yogyakarta, 2003, hal. 308.

⁴⁵ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah – Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hal. 37.

⁴⁶ Abdul Halim (*penyunting*), *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2004, hal. 83-84.

sekretariat oleh biro atau bagian keuangan. Kepala Biro Keuangan biasanya juga berperan sebagai penasihat keuangan daerah, tidak melalui Sekda. Akan tetapi kedudukan resminya berada dibawah Kepala Dinas yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah;

- b. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) bertugas menyusun kebijaksanaan dan program dalam kaitan dengan anggaran pembangunan lima tahun daerah (Repelita Daerah);
- c. Dalam lingkungan sekretariat ada bagian pembangunan yang bertugas sebagai koordinator proyek-proyek pembangunan yang dibiayai dari anggaran pembangunan daerah dan juga bertanggung jawab dalam memantau pelaksanaan proyek-proyek tersebut dari segi fisik dan keuangan;
- d. Dinas Pendapatan Daerah bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah yang bertugas memungut berbagai pajak retribusi dan pajak daerah dari segi jumlah dan jenis penerimaan yang dipungut oleh daerah masing-masing. Dinas Pendapatan Daerah juga bertugas sebagai koordinator kegiatan yang memantau dan melaporkan semua penerimaan;
- e. Kantor Perbendaharaan Daerah bertugas menerima, mengawasi dan mengeluarkan uang serta menerbitkan cek atas nama Pemerintah. Dan biasanya tugas kantor Perbendaharaan Daerah ini dijalankan oleh Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang merupakan Bank daerah yang

didirikan disemua Propinsi dan menjadi milik bersama Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Kantor Perbendaharaan Daerah juga bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah.

2. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pada Pasal 4 hingga Pasal 13 mengatur mengenai Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu sebagai berikut:

- a. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan.⁴⁷
- b. APBD merupakan dasar pengelolaan Keuangan Daerah dalam tahun anggaran tertentu. Ketentuan ini berarti, bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dengan demikian, pemungutan semua Penerimaan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai dengan jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam

⁴⁷ Lihat Pasal 4 PP. No. 105 Tahun 2000.

APBD, sehingga APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.⁴⁸

- c. Tahun fiskal APBD sama dengan tahun fiskal APBN.⁴⁹
- d. Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD.⁵⁰
- e. APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan merupakan dokumen Daerah.⁵¹ APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan Pendekatan Kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.⁵²
- f. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Dalam hal ini berarti Daerah tidak dibenarkan/tidak boleh menganggarkan pengeluaran tanpa kepastian terlebih dahulu mengenai ketersediaan sumber pembiayaannya dan mendorong Daerah untuk meningkatkan efisiensi pengeluarannya.⁵³

⁴⁸ Lihat Pasal 5 beserta Penjelasan PP. No. 105 Tahun 2000.

⁴⁹ Lihat Pasal 6 PP. No. 105 Tahun 2000.

⁵⁰ Lihat Pasal 7 ayat (1) PP. No. 105 Tahun 2000.

⁵¹ Lihat Pasal 7 ayat (2) PP. No. 105 Tahun 2000.

⁵² Lihat Pasal 8 beserta Penjelasan PP. No. 105 Tahun 2000.

⁵³ Lihat Pasal 9 beserta Penjelasan PP. No. 105 Tahun 2000.

- g. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.⁵⁴
- h. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja.⁵⁵
- i. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.⁵⁶
- j. Perkiraan Sisa Lebih Perhitungan APBD Tahun Lalu dicatat sebagai saldo awal pada APBD tahun berikutnya, sedangkan realisasi Sisa Lebih Perhitungan APBD Tahun Lalu dicatat sebagai saldo awal pada perubahan APBD.⁵⁷
- k. Semua transaksi Keuangan Daerah baik Penerimaan Daerah maupun Pengeluaran Daerah dilaksanakan melalui Kas Daerah.⁵⁸
- l. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tidak tersangka disediakan dalam bagian anggaran tersendiri. Anggaran tidak tersangka dikelola oleh Bendahara umum.⁵⁹
- m. Pengeluaran yang dibebankan pada pengeluaran tidak tersangka adalah untuk penanganan bencana alam, bencana sosial, dan

⁵⁴ Lihat Pasal 10 ayat (1) PP. No. 105 Tahun 2000.

⁵⁵ Lihat Pasal 10 ayat (2) PP. No. 105 Tahun 2000.

⁵⁶ Lihat Pasal 10 ayat (3) PP. No. 105 Tahun 2000.

⁵⁷ Lihat Pasal 10 ayat (4) PP. No. 105 Tahun 2000.

⁵⁸ Lihat Pasal 11 PP. No. 105 Tahun 2000.

⁵⁹ Lihat Pasal 12 ayat (1) beserta Penjelasan PP. No. 105 Tahun 2000.

pengeluaran tidak tersangka lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintahan Daerah.⁶⁰

- n. Daerah dapat membentuk Dana Cadangan guna membiayai kebutuhan dana yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran.⁶¹
- o. Dana Cadangan dibentuk dengan kontribusi tahunan dari penerimaan APBD, kecuali dari Dana Alokasi Khusus, Pinjaman Daerah, dan Dana Darurat. Dana cadangan tersebut digunakan untuk membiayai kebutuhan seperti rehabilitasi prasarana, keindahan kota atau pelestarian lingkungan hidup, sehingga biaya rehabilitasi tersebut dibebankan dalam beberapa tahun anggaran.⁶²

Selain Azaz-azaz umum Pengelolaan keuangan daerah yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, tidak ada salahnya jika disertakan pula kriteria yang dibuat oleh UNDP sebagai bagian dari Masyarakat Internasional untuk mewujudkan Pemerintahan yang baik dalam menjalankan fungsinya mengelola kepentingan publik yang menekankan pada persoalan yang menyangkut aspek politik, ekonomi dan administratif dalam pengelolaan negara. United Nation Development Program (UNDP) memberikan beberapa karakteristik dalam pelaksanaan Good Governance meliputi:⁶³

- a. Participation, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga

⁶⁰ Lihat Pasal 12 ayat (2) PP. No. 105 Tahun 2000.

⁶¹ Lihat Pasal 13 ayat (1) PP. No. 105 Tahun 2000.

⁶² Lihat Pasal 13 ayat (2) beserta Penjelasan PP. No. 105 Tahun 2000.

⁶³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2004, hal. 24.

perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun diatas kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;

- b. Rule of law, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu;
- c. Transparency, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan;
- d. Responsiveness, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder;
- e. Consensus orientation, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas;
- f. Equity, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan;
- g. Efficiency and Effectiveness, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif);
- h. Accountability, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan;
- i. Strategic vision, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh kedepan.

3. Pengaturan Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁶⁴.

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 mengatur tentang⁶⁵:

- a. Kerangka dan garis besar prosedur penyusunan APBD;
- b. Kewenangan keuangan Kepala Daerah dan DPRD;
- c. Prinsip-prinsip pengelolaan kas;
- d. Prinsip-prinsip pengelolaan pengeluaran daerah yang telah dianggarkan;
- e. Tata cara pengadaan barang dan jasa;
- f. Prosedur melakukan pinjaman daerah;
- g. Prosedur pertanggung jawaban keuangan;
- h. Dan hal-hal lain yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah.

Yang dimaksud dengan hal-hal lain yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dijelaskan pada penjelasan Pasal 14 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah antara lain adalah:⁶⁶

- a. Penyusunan rencana anggaran multi tahunan;
- b. Prosedur pergeseran anggaran;

⁶⁴ Lihat Pasal 14 ayat (1) PP. Nomor 105 Tahun 2000.

⁶⁵ Lihat Pasal 14 ayat (2) PP. Nomor 105 Tahun 2000.

⁶⁶ Lihat Pasal 14 ayat (2) PP. No. 105 Tahun 2000.

- c. Sistem penatausahaan keuangan daerah dan proses penyusunan perhitungan APBD;
- d. Prosedur penggunaan anggaran untuk pengeluaran tidak tersangka;
- e. Proses penunjukan Pejabat pengelola keuangan daerah;
- f. Jadwal dan garis besar muatan laporan pelaksanaan APBD kepada DPRD;
- g. Persetujuan tentang investasi keuangan daerah;
- h. Proses perubahan APBD, dan
- i. Proses penghapusan aset daerah.

Sedangkan untuk sistem dan prosedur pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan daerah⁶⁷. Dan untuk Pedoman tentang pengurusan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tatacara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah⁶⁸.

C. Penyusunan Dan Penetapan APBD

1. Struktur APBD.

Dilihat dari struktur, maka sesuai dengan ketentuan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 (Undang-undang yang berlaku pada saat itu) dan aturan pelaksanaannya, struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dibagi menjadi Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan. Pendapatan dibagi atas kelompok pendapatan, kelompok pendapatan dibagi lagi menjadi jenis, dan jenis dibagi

⁶⁷ Lihat Pasal 14 ayat (3) PP. Nomor 105 Tahun 2000.

⁶⁸ Lihat Pasal 14 ayat (4) PP. Nomor 105 Tahun 2000.

menjadi ayat. Pengeluaran dibagi menjadi pengeluaran belanja, pengeluaran transfer dan pengeluaran yang tidak tersangka. Pengeluaran belanja dibagi menjadi belanja rutin dan belanja investasi. Belanja rutin dibagi menjadi administrasi umum, operasi dan pemeliharaan, sedangkan belanja investasi dibagi menjadi investasi publik dan investasi aparatur. Belanja transfer terdiri dari angsuran pinjaman dan bunga, bantuan, dan dana cadangan⁶⁹.

Sumber Pendapatan Daerah menurut Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 beserta aturan pelaksanaannya adalah⁷⁰:

- a. Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari:
 1. Hasil Pajak Daerah;
 2. Hasil Retribusi Daerah;
 3. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. Dana Perimbangan yang terdiri dari:
 1. Bagian daerah dari hasil penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam;
 2. Dana Alokasi Umum;
 3. Dana Alokasi Khusus.
- c. Pinjaman Daerah

⁶⁹ *Op – Cit*, Abdul Halim, hal. 8-9.

⁷⁰ *Ibid*, hal. 9.

d. Pendapatan berasal dari Pemberian Pemerintah Pusat yang terdiri dari:⁷¹

1. Sumbangan dari Pemerintah Pusat;
2. Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan Peraturan Perundang-undangan;
3. Lain-lain Pendapatan yang sah

2. Proses Penyusunan APBD.

Anggaran Daerah pada hakekatnya merupakan salah satu ayat yang memegang peranan penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan harus memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Atas dasar tersebut, penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma-norma dan prinsip anggaran sebagai berikut:⁷²

a. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Mengingat anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek

⁷¹ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hal. 150-151.

⁷² *Op – Cit*, Abdul Halim, hal. 74-75.

yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggung jawabkan;

b. Disiplin Anggaran

Anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggung jawabkan. Pemilahan harus dilakukan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan. Modal harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi percampuran kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;

c. Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah dapat dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat, untuk itu Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan;

d. Efisien dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat

mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan;

e. Format Anggaran.

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (defisit budget format). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, maka daerah dapat membentuk suatu dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, maka daerah dapat menutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun dengan pendekatan kinerja dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat satu bulan setelah APBD ditetapkan, demikian juga halnya dengan perubahan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran. Sedangkan perhitungan APBD ditetapkan paling lambat tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja tersebut memuat hal-hal sebagai berikut⁷³:

a. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja;

⁷³ *Ibid*, hal. 75-76.

- b. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan;
- c. Bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan dan belanja modal/pembangunan.

Untuk dapat mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah tersebut, maka perlu dikembangkan standar analisa belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya. Standar analisa belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan, dan yang dimaksud dengan Tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat daerah, sedangkan yang dimaksud dengan Standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.⁷⁴

3. Proses Penetapan APBD.

Berikut adalah tahapan dalam penetapan APBD sebagaimana diterangkan dalam Modul Sistem Administrasi Keuangan Daerah II oleh Pusat Pendidikan dan Latihan Pengawasan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan:⁷⁵

- a. Penyampaian RAPBD berikut nota keuangan oleh Kepala daerah dalam sidang Pleno DPRD;
- b. Pembahasan RAPBD oleh Fraksi-fraksi di DPRD;
- c. Pembahasan RAPBD menjadi APBD yang dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda); Penetapan APBD ini harus dilakukan

⁷⁴ *Ibid*, hal. 76.

⁷⁵ *Op – Cit*, Modul Diklat Pembentukan Auditor Anggota Tim Ahli, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah II*, hal. 18.

selambat-lambatnya dalam tiga bulan setelah ditetapkannya APBN untuk tahun anggaran berkenan;

d. Pengajuan Perda APBD kepada pejabat yang berwenang untuk selanjutnya mendapatkan pengesahan. Pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah:

1. Menteri Dalam Negeri yang berwenang untuk mengesahkan, membatalkan atau menangguhkan Perda APBD Tingkat I, dan atau;

2. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang berwenang untuk mengesahkan, membatalkan atau menangguhkan Perda APBD Tingkat II. Pengajuan Perda APBD kepada pejabat yang berwenang paling lambat adalah satu bulan setelah penetapannya.

e. Pengesahan Perda APBD oleh pejabat yang berwenang harus dinyatakan dalam suatu surat keputusan. Perda APBD yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang diumumkan dalam Lembaran Daerah.

4. Perubahan APBD.

APBD dapat berubah dalam tahun anggaran yang berjalan namun harus sesuai dengan prinsip-prinsip anggaran yang berimbang dan dinamis. Perubahan anggaran maksudnya adalah tindakan yang dilakukan Pemerintah Daerah yang membawa akibat pengubahan dan atau pengurangan anggaran. Tindakan-tindakan tersebut dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Seperti halnya dalam APBD,

Perubahan Anggaran dalam hal ini juga harus diketahui oleh Menteri Dalam Negeri untuk Propinsi Daerah Tingkat I dan oleh Gubernur untuk Daerah Tingkat II.⁷⁶

Perubahan Anggaran dapat dilakukan paling banyak dua kali dalam satu tahun anggaran. Namun demikian harus sesuai dengan prinsip anggaran berimbang, yaitu jumlah Rencana Anggaran Belanja tambahan harus seimbang dengan jumlah Rencana Anggaran Pendapatan Tambahan, demikian juga dalam Rencana Pengurangan Anggaran Belanja.⁷⁷

D. Pelaksanaan APBD

Anggaran yang telah direncanakan dengan baik, hendaknya disertai dengan pelaksanaan yang tertib dan disiplin, sehingga tujuan dan sasaran dapat dicapai secara berdaya guna dan berhasil guna.⁷⁸ Pelaksanaan anggaran belanja daerah menganut sistem pengurusan yang sama dengan dengan sistem pengurusan Keuangan negara yang pada prinsipnya adalah:⁷⁹

1. Pengurusan Administrasi, yaitu wewenang untuk mengadakan tindakan-tindakan dalam rangka penyelenggaraan rumah tanga daerah. Pengurusan ini terdiri atas tindakan otorisasi (PP. No. 5 Tahun 1975 Pasal 21 ayat 2) dan tindakan ordonator (PP. No. 5 Tahun 1975 Pasal 25 ayat 1)
2. Pengurusan Kebendaharawanan, yaitu wewenang untuk menerima, menyimpan/memelihara, membayar atau mengeluarkan uang dan

⁷⁶ *Ibid*, hal. 20.

⁷⁷ *Ibid*, hal. 20-21.

⁷⁸ *Ibid*, hal. 19.

⁷⁹ *Ibid*.

barang, serta berkewajiban mempertanggungjawabkan kepada Kepala Daerah. Pengurusan ini dilaksanakan oleh pemegang Kas Daerah/Bendaharawan (UU. No. 5 Tahun 1974 jo. PP. No. 5 Tahun 1975 Pasal 3 dan Pasal 40).

Pada dasarnya kewenangan otorisator, ordonator dan kebendaharaan diselenggarakan oleh Kepala daerah sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 jo. PP. No. 5 Tahun 1975 Pasal 2. namun dalam rangka tertib dan disiplin pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, maka kewenangan tersebut dilimpahkan kepada Pejabat-pejabat dan Instansi tertentu tanpa mengurangi tanggung jawab Kepala Daerah. Tindakan-tindakan sebagai pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah meliputi:⁸⁰

1. Penetapan Pejabat-pejabat yang diberi wewenang menandatangani SKO (tindakan otorisator), menandatangani SPMU (tindakan ordonator), serta penunjukan Pejabat atau Instansi sebagai pemegang kas daerah dan bendaharawan;
2. Penyusunan dan Penetapan Anggaran Kas;
3. Penyusunan dan Penetapan DIKDA/DIPDA;
4. Proses penerbitan SKO;
5. Proses pengajuan SPP;
6. Proses pengujian tagihan dan penerbitan SPMU;
7. Pencatatan dalam Register SKO (B), Register SPMU (I), Reister UUDP (B II) dan Penerbitan daftar penguji (B XII);

⁸⁰ Ibid, hal. 19-20.

8. Pelaksanaan tugas-tugas pemegang kas daerah;
9. Penyusunan daftar pertanggungjawaban dan penyampaiannya oleh Bendaharawan kepada Kepala Daerah cq. Biro/Bagian keuangan;
10. Verifikasi dan daftar pertanggungjawaban bendaharawan.

E. Perhitungan APBD.

1. Pengertian Perhitungan Anggaran.⁸¹

Perhitungan anggaran adalah perhitungan atas segala pelaksanaan yang telah dianggarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan, baik yang berkaitan dengan penerimaan maupun pengeluaran.

2. Dasar Hukum Perhitungan Anggaran.⁸²

Kewajiban untuk membuat suatu anggaran telah tercantum dalam Pasal 24 Undang-undang No. 25 Tahun 1999 dan Pasal 35 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1975 yang menyatakan bahwa: *"Dengan Peraturan Daerah tiap tahun selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah ditetapkannya APBD untuk tahun anggaran tertentu, ditetapkan perhitungan atas anggaran daerah tahun sebelumnya"*.

3. Materi Perhitungan Anggaran.⁸³

Perhitungan anggaran dibuat menurut susunan dan penjelasan dari semua ayat/pasal anggaran daerah seperti berikut:

- a. Perkiraan dari ayat-ayat penerimaan dan jumlah yang telah diteima;

⁸¹ *Ibid*, hal. 40.

⁸² *Ibid*, hal. 40-41.

⁸³ *Ibid*, hal. 41-42.

- b. Perkiraan dari Pasal-pasal pengeluaran dan jumlah yang telah direalisasikan;
- c. Perbedaan antara perkiraan dan penerimaan sebenarnya serta perbedaan antara perkiraan dan pengeluaran sebenarnya, dengan menyebutkan selisih kurang atau lebih. Perhitungan anggaran mencantumkan pula sebab-sebab perbedaan antara perkiraan dan realisasinya.

Hal-hal yang harus diperhitungkan dalam tahun anggaran adalah:

- a. Semua jumlah penerimaan/pengeluaran anggaran yang selama tahun yang bersangkutan dimasukkan/dikeluarkan dari/dalam kas daerah atau satuan kerja/unit yang disertai pekerjaan sebagai kas daerah;
- b. Semua perhitungan yang merupakan penerimaan/pengeluaran anggaran yang selama tahun anggaran dilakukan antara bagian-bagian anggaran.

Perhitungan anggaran daerah terdiri atas Perhitungan Anggaran Rutin dan Pembangunan, yang dibuat sesuai bentuk yang telah ditetapkan sesuai Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1975 dan contoh dalam Permendagri No. 11 Tahun 1975 yang meliputi penyajian contoh C sampai dengan CX yang semuanya merupakan kelengkapan yang tidak terpisahkan dalam Perhitungan Anggaran Daerah, dengan penjelasan masing-masing adalah sebagai berikut:

C = Peraturan daerah tentang Penetapan sisa perhitungan APBD.

CI = Sisa perhitungan APBD.

Lampiran CI Bab I Pendapatan;

Lampiran CI Bab II Belanja rutin;

Lampiran CI Bab III Belanja pembangunan.

- CII = Perbandingan antara Sisa perhitungan anggaran dan Sisa kas.
- CIII = Daftar hutang-hutang kewajiban yang belum dibayar dan belum kadaluarsa.
- CIV = Daftar tagihan-tagihan yang telah diterbitkan SPMU-nya tetapi pada akhir tahun anggaran belum diuangkan.
- CV = Daftar jumlah-jumlah yang dibukukan dalam ayat "Penerimaan lain-lain".
- CVI = Daftar pengeluaran yang memberatkan pengeluaran tidak tersangka.
- CVII = Daftar penerimaan pajak-pajak lain dari yang berupa pungutan opsen atas pajak Negara/Daerah.
- CVIII = Daftar jenis pajak Negara/ Daerah yang dipungut opsen.
- CIX = Daftar mengenai plomber/pening, leges dan tanda-tanda lain yang serupa.
- CX = Daftar jumlah mengenai penagihan tahun anggaran yang telah lalu, selain dari pajak-pajak yang telah dibayar, dibebaskan/dihapuskan dan juga penagihan yang pada akhir tahun anggaran belum dibayar.

F. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Pemerintah daerah menyampaikan laporan triwulan pelaksanaan APBD kepada DPRD yang dimaksudkan untuk mengetahui kemajuan pelaksanaan APBD selama triwulan berjalan. Dan laporan triwulan tersebut harus disampaikan paling lambat satu bulan setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan⁸⁴.

Kepala Daerah dalam menyusun laporan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah yang terdiri atas⁸⁵:

- a. Laporan perhitungan APBD;
- b. Nota perhitungan APBD;
- c. Laporan aliran kas;
- d. Neraca daerah.

Nota Perhitungan APBD memuat ringkasan realisasi Pendapatan daerah, Belanja daerah, dan Pembiayaan serta Kinerja keuangan daerah yang mencakup antara lain⁸⁶:

- a. Kinerja daerah dalam rangka pelaksanaan program yang direncanakan dalam APBD tahun anggaran yang berkenaan;
- b. Kinerja pelayanan yang dicapai;
- c. Bagian belanja APBD yang digunakan untuk membiayai administrasi umum, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta belanja modal/pembangunan untuk aparatur daerah dan pelayanan publik;
- d. Bagian belanja APBD yang digunakan untuk anggaran DPRD termasuk sekretariat DPRD;

⁸⁴ Lihat Pasal 37 PP. No. 105 Tahun 2000 beserta penjelasannya.

⁸⁵ Lihat Pasal 38 PP. No. 105 Tahun 2000.

⁸⁶ Lihat Penjelasan Pasal 38 huruf b PP. No. 105 Tahun 2000.

e. Posisi dana cadangan.

Setiap pejabat pengelola keuangan daerah menyusun laporan pertanggung jawaban keuangan secara periodik. Sistem dan prosedur pertanggung jawaban ditetapkan dengan keputusan kepala daerah⁸⁷.

G. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

1. Pengertian Pengawasan.

Pengawasan adalah langkah-langkah/tindakan-tindakan yang diperlukan agar segala kegiatan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan tujuan yang telah ditetapkan. Langkah-langkah tersebut termasuk didalamnya adalah pemeriksaan, pemantauan dan evaluasi⁸⁸.

2. Dasar Hukum Pengawasan Terhadap Keuangan Daerah.

Pengawasan terhadap Keuangan Daerah pertama-tama diatur dalam pasal 23 ayat (5) Undang-undang Dasar 1945. Pasal dan ayat tersebut menyatakan bahwa:

“Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Berikut jenis-jenis pengawasan⁸⁹:

a. Pengawasan Preventif.

1. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu, baru berlaku setelah ada persetujuan dari pejabat yang berwenang;

⁸⁷ Lihat Pasal 39 PP. No. 105 Tahun 2000.

⁸⁸ *Op – Cit*, Modul Diklat Pembentukan Auditor Anggota Tim Ahli, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah II*, hal. 37.

⁸⁹ *Ibid*, hal. 37-39.

2. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah memerlukan pengesahan;

- a. Menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, mengandung perintah, keharusan berbuat sesuatu;
- b. Mengadakan ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan Peraturan Daerah;
- c. Memberikan beban kepada rakyat.

b. Pengawasan Represif.

Pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan:

1. Pengawasan represif dilakukan terhadap semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
2. Pengawasan represif berwujud penangguhan atas pembatalan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

c. Pengawasan Umum.

Pengawasan umum merupakan salah satu bentuk atau cara untuk melaksanakan pengawasan atas jalannya Pemerintahan Daerah.

Pengertian Keuangan Negara termasuk di dalamnya Keuangan Daerah yang merupakan bagian dari Keuangan Negara. Aparat pengawasan Daerah yang merupakan bagian dari Keuangan Negara. Aparat

pengawasan fungsional selain BPK yang dapat melakukan pengawasan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Daerah Tingkat I (Propinsi/Daerah Istimewa), dilakukan oleh:
 - a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I
 - b. Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri
 - c. Inspektorat Wilayah Daerah Tingkat I yang bersangkutan
 - d. satuan Pengawasan Intern (SPI) untuk Perusahaan Daerah Tingkat I.
2. Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya), dilakukan oleh:
 - a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II
 - b. Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri
 - c. Inspektorat Wilayah Daerah Tingkat I yang membawahi Daerah Tingkat II yang bersangkutan
 - d. Inspektorat Wilayah Daerah Tingkat II yang bersangkutan
 - e. satuan Pengawasan Intern (SPI) untuk Perusahaan Daerah Tingkat II.

Dalam pelaksanaan kegiatan Pemerintah telah diatur mengenai delapan unsur pengendalian manajemen intern atau lebih dikenal dengan Pengawasan melekat yang meliputi unsur-unsur sebagai berikut⁹⁰:

- a. Organisasi;
- b. Kebijakan-kebijaksanaan;
- c. Perencanaan;

⁹⁰ *Ibid*, hal. 40.

- d. Prosedur-prosedur;
- e. Pencatatan;
- f. Pelaporan;
- g. Personalia;
- h. Pemeriksaan oleh aparat pengawasan intern.

H. Pemeriksaan Keuangan Daerah

Pemeriksaan (audit) adalah merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standard atau kriteria yang ada.⁹¹

Pemeriksaan atas pelaksanaan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹²

Untuk mendapatkan hasil pemeriksaan yang berdaya guna dan berhasil guna, maka pelaksanaan pemeriksaan dapat dibagi menjadi empat tahap:⁹³

1. Persiapan Pemeriksaan

Agar pelaksanaan pemeriksaan dapat lebih terarah, diperlukan informasi umum tentang kegiatan/program yang diperiksa. Untuk itu diperlukan langkah:

- a. Penentuan sasaran, ruang lingkup dan daerah/lokasi yang diperiksa
- b. Penentuan susunan/Komposisi tim pemeriksa
- c. Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan

⁹¹ *Op – Cit*, Mardiasmo, hal. 213-214.

⁹² Lihat Pasal 43 PP. No. 105 Tahun 2000.

⁹³ *Op – Cit*, Abdul Halim, hal. 310-311.

- d. Pengumpulan dan penelaahan data dan informasi umum termasuk kebijaksanaan dan ketentuan yang berlaku
- e. Penentuan pemeriksaan

2. Pelaksanaan Pemeriksaan

Dalam tahap pelaksanaan pemeriksaan dilakukan kegiatan untuk mengidentifikasi bagian kegiatan-kegiatan atau program yang mengandung kelemahan yang memerlukan pemeriksaan lebih mendalam. Terhadap kelemahan yang sudah diidentifikasi ini dikumpulkan fakta-fakta untuk memantapkan temuan hasil pemeriksaan sehingga dapat diberikan suatu pendapat, kesimpulan dan rekomendasi perbaikannya. Langkah-langkah pemeriksaan ini meliputi:

- a. Pembicaraan pendahuluan dengan pemimpin proyek obyek yang diperiksa
- b. Pelaksanaan langkah kerja yang tersebut dalam program kerja pemeriksaan
- c. Penuangan hasil pelaksanaan langkah kerja pemeriksaan
- d. Pembicaraan temuan hasil pemeriksaan untuk memperoleh komentar/tanggapan dari obyek yang diperiksa.

3. Pelaporan Hasil Pemeriksaan

Dari kegiatan hasil pemeriksaan yang telah dilaksanakan harus dibuatkan laporan hasil pemeriksaan secara tertulis. Untuk menyusun suatu laporan hasil pemeriksaan yang dapat

dipertanggungjawabkan perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Me-review kertas kerja pemeriksaan
- b. Menyusun konsep laporan hasil pemeriksaan berdasarkan materi dalam kertas kerja pemeriksaan yang telah di review
- c. Membicarakan konsep laporan hasil pemeriksaan dengan penanggungjawab obyek yang diperiksa

Laporan hasil pemeriksaan ini antara lain bertujuan agar temuan, kesimpulan, rekomendasi dan komentar hasil pemeriksaan dikomunikasikan secara resmi kepada pejabat yang berwenang untuk melaksanakan tindak lanjut atas rekomendasi atau yang perlu mengetahui informasi tersebut

4. Tindaklanjut Hasil Pemeriksaan

Agar rekomendasi yang tercantum dalam laporan hasil pemeriksaan mencapai tujuan, maka pemeriksa harus mengikuti tindak lanjut yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Karena itu diambil langkah-langkah:

- a. Memonitor pelaksanaan tindaklanjut
- b. Menegaskan kembali rekomendasi dalam hal tindaklanjut yang diusulkan tidak/belum dilaksanakan.

I. Kerugian Keuangan Daerah

1. Pengertian Perbuatan Merugikan

Perbuatan yang merugikan adalah suatu perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma yang harus dilaksanakan dalam pergaulan masyarakat dan bernegara terhadap pribadi atau badan dan harta benda orang lain.⁹⁴ Sedangkan Kerugian daerah adalah berkurangnya kekayaan daerah yang disebabkan oleh suatu perbuatan melanggar hukum atau kelalaian bendaharawan atau pegawai bukan bendaharawan atau disebabkan suatu keadaan di luar kemampuan manusia (force majeure)⁹⁵.

2. Sifat dan Bentuk Kerugian Daerah⁹⁶

a. Sifat

- 1) Yang dapat dituntut atau dimintakan pertanggung jawaban
- 2) Yang tidak dapat dituntut atau dimintakan pertanggung jawaban.

b. Bentuk Kerugian

- 1) Materiil, kerugian yang dinilai dengan uang
- 2) Immateriil (moriil/idiil), kerugian yang tidak dapat dinilai dengan uang.

3. Bentuk Yang Menimbulkan Kerugian Daerah⁹⁷

- a. Bendaharawan
- b. Pegawai Negeri Bukan Bendaharawan
- c. Pihak Ketiga/Swasta

⁹⁴ *Op – Cit*, Modul Diklat Pembentukan Auditor Anggota Tim Ahli, Sistem Administrasi Keuangan Daerah II, hal. 100-101.

⁹⁵ *Ibid*, hal. 101.

⁹⁶ *Ibid*.

⁹⁷ *Ibid*.

d. Alam

4. Unsur-unsur Yang Menimbulkan Kerugian⁹⁸

a. Perbuatan

1. Aktif, yaitu perbuatan yang dapat dilihat;
2. Pasif, yaitu yang tidak berbuat apa-apa.

b. Kesalahan

1. Kesengajaan, ada niatan untuk perbuatan yang menimbulkan kerugian;
2. Lalai, mengambil sikap tidak berbuat yang seharusnya ia laksanakan.

c. Melawan Hukum

1. Melawan hak orang lain;
2. Melawan Kewajiban sendiri.
3. Kausalitas

Terdapat hubungan sebab akibat, yaitu: Sebabnya adalah adanya perbuatan melawan hukum, sedangkan akibatnya adalah kerugian.

d. Penuntutan Kerugian

Dasar Hukum Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer)⁹⁹.

⁹⁸ *Ibid*, hal. 101-102.

⁹⁹ Pasal 1365 KUHPer berisi: Tiap-tiap perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian pada orang lain menyebabkan orang karena kesalahannya menimbulkan kerugian itu, berkewajiban untuk mengganti kerugian tersebut.

J. Penegakan Hukum

Salah satu agenda reformasi hukum yang penting dan mendesak untuk dilaksanakan adalah reformasi dalam penegakan hukum. Penegakan hukum (law enforcement) yang dapat dilakukan dengan baik dan efektif merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan suatu negara dalam upaya mengangkat harkat dan martabat bangsanya dibidang hukum terutama dalam memberikan perlindungan hukum terhadap warganya. Hal ini berarti pula adanya jaminan kepastian hukum bagi rakyat, sehingga rakyat merasa aman dan terlindungi hak-haknya dalam menjalani kehidupannya. Sebaliknya penegakan hukum yang tidak berjalan sebagaimana mestinya merupakan indikator bahwa Negara belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan hukum kepada warganya.¹⁰⁰

Hukum sendiri memiliki definisi yaitu sarana yang didalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya adalah merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Maksudnya, Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.¹⁰¹ Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian

¹⁰⁰ Bambang Sutiyoso, Dkk, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal.77.

¹⁰¹ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal. 239.

penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁰²

Sedangkan Prof. DR. Bambang Poernomo, SH dalam bukunya Pola Dasar Teori Asas Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana mengemukakan bahwasanya Penegakan hukum merupakan suatu istilah khas di Indonesia yang lazim diterima sebagai konotasi penerapan undang-undang dan disamakan dengan istilah “law enforcement”.¹⁰³ Suatu proses penegakan hukum pada hakekatnya merupakan penerapan penerapan diskresi yang membuat keputusan hukum tidak secara ketat diatur undang-undang melainkan juga berdasarkan kebijaksanaan antara hukum dan etika.¹⁰⁴

Dalam pengertian penegakan hukum (khususnya hukum pidana) terkandung makna “kekuatan” yaitu kekuasaan yang harus ada untuk dapat dijalankannya fungsi hukum, sehingga penegakan hukum mempunyai kaitan antara hukum dan kekuasaan.¹⁰⁵ Dalam arti positif makna kekuasaan merupakan sumber kekuatan yang menggerakkan masyarakat berada dalam lingkungan tatanan hidup bersama. Kekuasaan dalam proses penegakan hukum dimaksudkan melaksanakan atau menerapkan hukum atas dasar kekuasaan yang diberikan oleh hukum dan kekuasaan yang disalurkan serta dibatasi oleh hukum.¹⁰⁶

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Bambang Poernomo, *Pola Dasar Teori – Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal. 280-281.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 281.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

Ten Berge juga berpendapat sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon bahwa instrument penegakan hukum (hukum administrasi) meliputi pengawasan dan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan. Sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.¹⁰⁷

Dalam berbagai kajian sistematis penegakan hukum dan keadilan, secara teoritis menyatakan bahwa efektivitas penegakan hukum baru akan terpenuhi apabila lima (5) pilar hukum dapat berjalan dengan baik. Lima pilar penegakan hukum itu adalah:¹⁰⁸ Instrument Hukumnya, Aparat Penegak Hukumnya, Peralatannya, Masyarakatnya dan Birokrasinya.

Hal yang hampir senada juga dikemukakan oleh Seorjono Soekanto, bahwasanya lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu:¹⁰⁹

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

¹⁰⁷ *Op – Cit*, Ridwan HR, hal. 242.

¹⁰⁸ *Op - Cit*, Bambang Sutyoso, Dkk, hal. 78.

¹⁰⁹ *Op – Cit*, Ridwan HR, hal. 240.

Secara empirik, efektivitas penegakan hukum juga telah dikemukakan oleh Walter C. Reckless, yaitu harus dilihat bagaimana sistem dan organisasinya bekerja, bagaimana sistem hukumnya, bagaimana sistem peradilanannya dan bagaimana birokrasinya. Dari berbagai kajian kesisteman tersebut dapat dikatakan bahwa efektivitas penegakan hukum dalam teori maupun praktek problematika yang dihadapi hampir sama. Kemauan politik (*political will*) dari para pengambil keputusan merupakan faktor yang menentukan hukum dapat tegak atau ambruk, atau setengah-setengah.¹¹⁰



¹¹⁰ *Ibid.*

BAB III

TINJAUAN UMUM MENGENAI PROYEK PENYELENGGARAAN CDMA DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MELIPUTI PELAKSANAAN DAN PERTANGGUNGJAWABANNYA BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NO. 105 TAHUN 2000

A. Tinjauan Umum Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY.

Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY sebenarnya merupakan suatu jenis proyek pembangunan di daerah yang penuh dengan permasalahan. Permasalahan terkait dengan proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY mulai muncul pertama kali kepermukaan dan diketahui oleh publik ketika munculnya pemberitaan bahwa Gubernur DIY Sultan Hamengku Buwono kesepuluh dilaporkan ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas dugaan kasus korupsi dalam proyek Code Division Multiple Access (CDMA) di Yogyakarta. Salah satu anggota jaringan advokasi kasus CDMA, Nanang Ismuhartoyo yang didampingi oleh Indonesian Corruption Watch (ICW) melaporkan dugaan kasus korupsi tersebut ke Gedung KPK di Jalan Juanda Jakarta.¹¹¹ Bermula dari laporan yang diajukan oleh Nanang yang selanjutnya ramai diakses oleh media massa baik cetak maupun elektronik hingga dikeluarkannya pemberitaan dimasyarakat yang umumnya memberitakan bahwa proyek penyelenggaraan CDMA di Yogyakarta dalam proses kelahirannya

¹¹¹ *Op – Cit*, Waspada On-line.

tidaklah wajar, hal ini dikarenakan tidak adanya SKO¹¹² dari Sultan Hamengku Buwono kesepuluh yang menjabat selaku Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Proyek penyelenggaraan CDMA Yogyakarta yang muncul tanpa disertai adanya SKO dari Kepala Daerah Propinsi DIY ternyata dalam perjalanannya memang menjadi permasalahan yang sangat pelik yang melanda Pemerintah Propinsi DIY. Hal ini terjadi akibat ketidaktertiban para Pejabat aparatur pemerintah di daerah (Pemerintah Propinsi DIY dan DPRD Propinsi DIY) dalam melaksanakan fungsinya di pemerintahan daerah.

Sebenarnya Proyek penyelenggaraan CDMA ramai menjadi perhatian publik dikarenakan dana APBD Propinsi DIY yang telah keluar dari kas daerah mencapai nominal 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) dengan tanpa disertai adanya SKO dari Kepala Daerah Propinsi DIY. Dan yang lebih mengejutkan ternyata dalam pengeluaran dana tersebut hanya dengan mendasarkan pada persetujuan Sekretaris Daerah yang seharusnya tidak memiliki otoritas untuk mengeluarkannya (mengeluarkan dana daerah). Dan lebih jauh lagi dana APBD sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) tersebut terindikasi telah dikorupsi sebagaimana diungkapkan oleh Nanang Ismuhartoyo, hal ini patut diduga dikarenakan adanya perbedaan keterangan jumlah dana APBD yang tersisa antara Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah. Jika Sekretaris Daerah dalam keterangannya menyatakan dana APBD masih utuh senilai 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) maka Kepala Daerah menyatakan dana APBD yang tersisa

¹¹² *Op – Cit*, Sinar Harapan On-line.

adalah sebesar 2,7 miliar rupiah (Rp. 2.700.000.000,00). Dari perbedaan keterangan jumlah dana daerah yang tersisa tersebutlah Nanang menduga telah terjadi korupsi.¹¹³

Rangkaian permasalahan berkenaan dengan ketidakberadaan SKO dari Kepala Daerah Propinsi DIY dalam Proyek penyelenggaraan CDMA setidaknya dapat mulai ditelusuri dari proses surat menyurat yang dilakukan oleh Pemerintah Propinsi DIY dan DPRD Propinsi DIY. Permasalahan dimulai ketika Kepala Daerah Propinsi DIY menyampaikan surat dengan No. 913/1398 tetanggal 17 April 2004 kepada Pimpinan DPRD Propinsi DIY perihal Tambahan Alokasi Anggaran pada APBD Propinsi DIY Tahun anggaran 2004.¹¹⁴ isi dari surat yang dibuat oleh Kepala Daerah Propinsi DIY tersebut adalah informasi mengenai kesepakatan bersama antara Pemerintah Propinsi DIY (yang didukung juga oleh empat Pemkab/Pemkot se-DIY) dengan PT. Indosat Tbk., dan PT. CAP untuk membangun Pengembangan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel Jasa Telepon Dasar di DIY dan sekitarnya yang lebih dikenal dengan proyek penyelenggaraan CDMA. Untuk pembangunan tersebut Pemerintah Propinsi DIY membutuhkan dana sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17. 000.000.000,00) dan dikarenakan pembangunan akan segera dilaksanakan, maka Kepala Daerah Pemerintah Propinsi DIY mengharapkan agar dana kegiatan sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17. 000.000.000,00) tersebut dapat dialokasikan pada RAPBD Tahun anggaran 2004.¹¹⁵

¹¹³ *Op – Cit*, Waspada On-line.

¹¹⁴ Lihat surat dengan No. 913/1398.

¹¹⁵ Lihat surat dengan No. 913/1398.

Kemudian menanggapi surat Pemerintah Propinsi DIY tersebut, Ketua DPRD Propinsi DIY (H. Surasmo Priyandono, B.A) menyampaikan surat dengan No. 913/487 tertanggal 30 Juni 2004 kepada Kepala Daerah Propinsi DIY perihal Persetujuan Rencana Pembangunan Pengembangan Jaringan Lokal Tetap Tanpa Kabel Jasa Telepon Dasar (CDMA).¹¹⁶ Dan dalam rangka menanggapi surat Ketua DPRD Propinsi DIY tersebut, Sekretaris Daerah Propinsi DIY Ir. Bambang Susanto Priyohadi, MPA dengan mengatasnamakan Kepala Daerah Propinsi DIY menyampaikan surat dengan No. 913/2826 tertanggal 14 Juli 2004 kepada Pimpinan DPRD Propinsi DIY perihal Persetujuan pengalokasian dana mendahului perubahan APBD Tahun anggaran 2004¹¹⁷. Yang menjadi permasalahan adalah surat dengan No. 913/2826 yang dikeluarkan oleh Sekretaris Daerah Propinsi DIY tersebut ditanggapi oleh Ketua DPRD Propinsi DIY dengan dikeluarkannya surat dengan No. 913/576 tertanggal 02 Agustus 2004 yang ditujukan kepada Kepala Daerah DIY yang isinya perihal persetujuan pengalokasian dan pencairan dana mendahului perubahan APBD Propinsi DIY Tahun anggaran 2004.¹¹⁸

Akibat tindakan Ketua DPRD Propinsi DIY yang menyetujui pencairan dana kas daerah secara sepihak dengan mengeluarkan surat dengan No. 913/576 mengakibatkan kerugian pada Pemerintah daerah sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00). Padahal jika dipelajari dalam proses pencairan dana daerah saat itu belum ada persetujuan dari Kepala Daerah berupa dikeluarkannya SKO. Persetujuan pencairan dana daerah saat itu hanya terlihat dari surat Sekretaris

¹¹⁶ Lihat surat dengan No. 913/487.

¹¹⁷ Lihat surat dengan No. 913/2826.

¹¹⁸ Lihat surat dengan No. 913/576.

Daerah dengan No. 913/2826 yang sebenarnya tidak memiliki wewenang untuk memerintahkan pencairan dana daerah.

Pelanggaran administratif yang dilakukan oleh Pemerintah Propinsi DIY dan DPRD Propinsi DIY ternyata juga diikuti oleh Kepala Bidang Perbendaharaan dengan menerbitkan SPMU dengan No. 32 sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) untuk membayar Penyertaan Modal Pembangunan Jaringan lokal tanpa kabel (CDMA) kepada Drs. Mujono N.A selaku pihak yang mewakili Pemerintah Propinsi DIY pada tanggal 20 Agustus 2004.¹¹⁹ Pada tanggal yang sama, Bendahara Umum Daerah yang dijabat juga oleh Kepala BPKD memerintahkan Gubernur Bank BPD DIY untuk mentransfer dana sejumlah 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) dari rekening Kas Daerah dengan No. 20.02.1.00006.9 pada Bank BPD DIY ke rekening Kas Daerah dengan No. 137.00.0439920.6 pada Bank Mandiri Cabang Yogyakarta Diponegoro.¹²⁰

Tidak lama setelah keluarnya dana kas daerah sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) yang terjadi pada tanggal 20 Agustus 2004. Pada tanggal 01 September 2004 PT. Jogja Telpun Cerdas (PT. JTC) didirikan dihadapan Notaris Muchammad Agus Hanafi, SH dengan akta No. 1. Perusahaan dengan nama PT. JTC ini hanya terdiri dari gabungan saham konsosium Yogyakarta yang tersisa, yaitu Pemerintah Propinsi DIY dan PT. Cipta Amanda

¹¹⁹ Triyandi Mulkan, Permohonan Penanganan Kasus Indikasi Korupsi di Propinsi DIY, yang dibuat dalam bentuk surat laporan oleh Lembaga Pembela Hukum (LPH Yogyakarta) dan ditujukan kepada Jaksa Agung Republik Indonesia dan Kepala Kejaksaan Tinggi DIY.

¹²⁰ *Ibid.*

Perwira (PT. CAP).¹²¹ Yang menjadi permasalahan dalam pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. JTC adalah tidak turut sertanya PT. Mitracell Indonusa dan empat Pemkab/Pemkot dalam Konsorsium Yogyakarta sebagaimana telah diperjanjikan dalam nota kesepakatan bersama.

Selain permasalahan ketidakikutsertaan PT. Mitracell Indonusa dan empat Pemkab/Pemkot dalam Konsorsium Yogyakarta adalah permasalahan jumlah modal yang ditempatkan/disetor oleh Pemerintah Propinsi DIY dalam pendirian PT. JTC ternyata hanya sebesar Rp. 1.062.500.000,00 sedangkan dana kas daerah yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi DIY adalah sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00). Selain itu dapat diketahui juga bahwasanya PT. Cipta Amanda Perwira (PT. CAP) dalam menempatkan dananya dalam pendirian PT. JTC ternyata juga hanya sebesar Rp. 187.500.000,00.¹²² dilihat dari proporsi jumlah dana yang disetorkan oleh PT. CAP dalam pendirian PT. JTC yang nominalnya hanya berjumlah jutaan menjadi persoalan yang patut untuk dipertanyakan mengenai keseriusan PT. CAP terhadap proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY dan sekitarnya.

Pemasalahan lain yang tidak kalah hebohnya adalah mengenai permasalahan rangkap jabatan yang melibatkan para pejabat Pemerintah Propinsi DIY dalam pendirian PT. JTC. Pelanggaran ini setidaknya dapat diketahui pada saat pendirian PT. JTC dimana susunan Direksi dan Komisarisnya dijabat oleh Drs. Mujono Nor Adnan selaku Direktur Utama PT. Jogja Telpun Cerdas dan Ir. Bambang Susanto Priyohadi, MPA selaku Komisaris Utama PT. Jogja Telpun

¹²¹ *Op – Cit*, Triyandi Mulkan.

¹²² *Op – Cit*, Triyandi Mulkan.

Cerdas. Sedangkan pada saat itu baik Drs. Mujono Nor Adnan maupun Ir. Bambang Susanto Priyohadi, MPA masih menjabat sebagai Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Propinsi DIY. Sebenarnya selain Drs. Mujono Nor Adnan dan Ir. Bambang Susanto Priyohadi, MPA masih ada Pegawai Negeri lainnya yang juga melakukan pelanggaran yang sama yaitu Sultan Hamengku Buwono kesepuluh yang selain menjabat sebagai Kepala Daerah Pemerintah Propinsi DIY juga merangkap jabatan sebagai Komisaris Utama PT. Cipta Amanda Perwira (PT. CAP)¹²³ yang juga tergabung dalam Konsorsium Yogyakarta pada pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. JTC.

Dan terakhir yang juga menjadi permasalahan dalam proyek penyelenggaraan CDMA adalah permasalahan sekitar penamaan Perusahaan Pelaksana Operasional yang akan dibentuk. Dalam pembentukan Perusahaan Pelaksana Operasional ternyata dalam penamaannya terdapat perbedaan penamaan antara PT. Mitracell Indonusa dengan Konsorsium Yogyakarta yang tersisa (PemProp DIY dan PT. CAP). Seperti versi penamaan yang dipahami oleh PT. Mitracell Indonusa yang dapat diketahui dari surat pengunduran dirinya dari pendirian PT. Jogja Mitra Perwira melalui Direktur Utamanya Tikno Ongkohadi dengan mengirimkan surat pengunduran diri No. 008/DIR/IX/04.¹²⁴ yang menjadi permasalahan adalah pernyataan PT. Mitracell Indonusa yang menyatakan pengunduran dirinya dari PT. Joja Mitra Perwira ternyata tidak sesuai dengan nama Perusahaan Pelaksana Operasional yang akhirnya dibentuk yaitu PT. Jogja Telpun Cerdas. Hal ini karena dalam perjalanannya Perusahaan Pelaksana

¹²³ Surat Pengunduran diri Sultan Hamengku Buwono kesepuluh sebagai Pemegang Saham dan Komisaris Utama PT. Cipta Amanda Perwira (PT. CAP) tanggal 09 Juni 2005.

¹²⁴ Lihat surat dengan No. 008/DIR/IX/04.

Operasional yang dibentuk oleh Pemerintah Propinsi DIY dan PT. CAP adalah PT. Jogja Telpun Cerdas. Perbedaan nama Perusahaan Pelaksana Operasional dalam proyek penyelenggaraan CDMA jelas menjadi permasalahan. Terlebih lagi permasalahan ini diikuti jug dengan mundurnya empat Pemkab/Pemkot dari konsorsium Yogyakarta yang pada awalnya ikut mendukung kesepakatan dalam proyek penyelenggaraan CDMA¹²⁵ yang dibuat oleh Pemerintah Propinsi DIY.

B. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Pada Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY.

Dalam proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dikatakan bahwasanya ketentuan-ketentuan aturan hukum yang telah dibuat dan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tidaklah dipatuhi dan dilaksanakan oleh para pejabat aparatur pemerintahan di daerah.

Tidak dilaksanakannya ketentuan aturan hukum yang berlaku tersebut dapat diketahui dari pelanggaran berbentuk penyimpangan-penyimpangan administratif yang terjadi pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang justru dilakukan oleh para pejabat aparatur pemerintahan yang terdapat pada Pemerintah Propinsi DIY, DPRD Propinsi DIY dan pihak-pihak lainnya yang ikut serta dalam Konsorsium Yogyakarta pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY.

Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Propinsi DIY menyimpulkan bahwasanya telah terjadi penyimpangan administrasi (mal-administrasi) dalam pengelolaan proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Penyimpangan

¹²⁵ *Op – Cit*, Radar Jogja.

administrasi menurut LOD Propinsi DIY terjadi sejak dalam tahap perencanaan, tahap pembentukan kelembagaan, proses pencairan anggaran hingga pada tahap penggunaan anggaran untuk merealisasikan proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY tersebut.¹²⁶

Kesimpulan yang diberikan oleh LOD DIY tersebut tidaklah berlebihan, hal ini mengingat bahwa sejak dalam tahap perencanaan-pun proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY telah syarat akan penyimpangan administrasi. Penyimpangan dalam tahap perencanaan dapat diketahui dari munculnya surat Sekretaris Daerah Propinsi DIY dengan No. 913/2826 yang berisi persetujuan pengalokasian dana mendahului perubahan APBD tahun anggaran 2004. Dikatakan menyimpang karena surat yang dikeluarkan oleh Sekretaris Daerah Propinsi DIY dapat dikatakan sebagai surat yang tidak sah karena:

1. Surat dengan No. 913/2826 bukan merupakan SKO yang dibuat oleh Kepala Daerah.
2. Persetujuan pengalokasian dana mendahului **”Perubahan APBD tahun anggaran 2004”** jika tidak dilakukan sesuai mekanisme yang berlaku merupakan bentuk pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini dikarenakan untuk dapat dilakukannya pengalokasian dana yang mendahului perubahan APBD harus dipenuhi unsur-unsur yang dapat menyebabkan dilakukannya perubahan APBD sebagaimana diatur pada Pasal 23

¹²⁶ Budi Santoso (Makalah), Kesimpulan Akhir Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY tentang mal-administrasi dalam Proyek CDMA.

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000. Perubahan APBD dapat dilakukan sehubungan dengan;

1. Kebijakan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis;
2. Penyesuaian akibat tidak tercapainya target Penerimaan Daerah yang ditargetkan;
3. Terjadinya kebutuhan mendesak. Kebutuhan mendesak yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah untuk penanggulangan kerusakan sarana dan prasarana sebagai akibat bencana alam dan bencana sosial yang belum atau tidak cukup disediakan anggarannya dalam pengeluaran tidak tersangka.

Karena unsur-unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tidak terpenuhi untuk dapat dilakukannya pengalokasian dana mendahului perubahan APBD pada Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY maka pengalokasian/pencairan dana yang dilakukan dengan mendasarkan pada surat Sekretaris Daerah dengan No. 913/2826 adalah tidak sah. Karena:

1. Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY bukan merupakan kebijakan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis
2. Proyek penyelenggaraan CDMA bukan merupakan suatu kebutuhan yang mendesak bagi masyarakat yogyakarta karena:

- a) Bukan merupakan kerusakan sarana/prasarana yang harus ditanggulangi sebagai akibat bencana alam maupun sosial
- b) Telah beroperasinya produk sejenis dengan teknologi yang sama (Telkom Flexi yang juga berbasis CDMA) dan sudah mendapat tempat dimasyarakat

Mengingat pula ketentuan yang terdapat pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa:¹²⁷

”APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu”.

Karena proyek penyelenggaraan CDMA pada awalnya memang tidak dianggarkan pada APBD tahun anggaran 2004 maka pelaksanaan yang terjadi pada penyelenggaraan proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY tersebut merupakan bentuk penyimpangan administratif yang nyata dilakukan oleh pejabat aparaturnya pemerintahan di daerah.

Penyimpangan administrasi pada tahap pembentukan kelembagaan dapat diketahui dari didirikannya Perusahaan Pelaksana Operasional PT. Jogja Telpun Cerdas (PT. JTC). Penyimpangan administrasi pada pembentukan PT. JTC terjadi pada saat kelahiran PT. JTC yang sebelumnya tidak pernah dikenal oleh Pemerintah Propinsi DIY, hal ini didasarkan pada surat kuasa yang dibuat oleh Kepala Daerah Propinsi DIY yang menyatakan bahwa Perusahaan Pelaksana Operasional yang seharusnya dibentuk adalah PT. Jogja Mitra Perwira. Penyimpangan administrasi pada pembentukan Perusahaan Pelaksana Operasional PT. JTC semakin jelas ketika PT. Mitracell Indonusa dan empat Pemkab/Pemkot

¹²⁷ Lihat Psal 5 PP. No. 105 Tahun 2000

secara sepihak menyatakan mengundurkan diri dari Konsorsium Yogyakarta yang seharusnya ikut bertanggungjawab terhadap keberlangsungan proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Selain itu penyimpangan administrasi pada tahap pembentukan kelembagaan juga dapat diketahui dari tindakan para pejabat aparatur pemerintahan pada Pemerintah Propinsi DIY yang melakukan rangkap jabatan pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY.

Penyimpangan administrasi pada tahap proses pencairan anggaran dapat diketahui dari persetujuan yang dilakukan Ketua DPRD Propinsi DIY terhadap keluarnya dana daerah dari kas penampungan daerah sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00). Keluarnya dana daerah ini dapat diketahui dari keluarnya surat dengan No. 913/576 yang dibuat oleh Ketua DPRD Propinsi DIY sebagai tanggapan atas surat dengan No. 913/2826 yang dibuat oleh Sekretaris Daerah Propinsi DIY. Hal ini tidak seharusnya terjadi karena jika merujuk pada Pasal 26 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 yang mengamanatkan bahwa:¹²⁸

”Untuk setiap pengeluaran atas beban APBD diterbitkan Surat Keputusan Otorisasi atau Surat Keputusan lainnya yang disamakan dengan itu oleh pejabat yang berwenang.”

Selain harus disertai dengan keberadaan SKO, setiap tindakan yang mengakibatkan pengeluaran daerah harus ditetapkan pula dengan Peraturan Daerah sebagaimana diamanatkan pada Pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 yang menyatakan:¹²⁹

”Tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah.”

¹²⁸ Lihat Pasal 26 PP. No. 105 Tahun 2000

¹²⁹ Lihat Pasal 25 PP. NO. 105 Tahun 2000

Dan terakhir penyimpangan administrasi yang terjadi pada tahap penggunaan anggaran untuk merealisasikan proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY dapat diketahui dari tindakan Pemerintah Propinsi DIY dalam menempatkan modalnya pada pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. Jogja Telpun Cerdas (PT. JTC) yang hanya sebesar Rp. 1.062.500.000,00. Sedangkan dana daerah yang dikeluarkan dari kas penampungan daerah pada Pemerintah Propinsi DIY sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00). Jika melihat kondisi tersebut berarti kekurangan dana Pemerintah Propinsi DIY yang belum ditempatkan pada pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. JTC adalah sebesar Rp. 15.937.500.000,00.

Setelah memperhatikan seluruh tindakan berupa penyimpangan administratif (mal-administrasi) pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY dapatlah disimpulkan bahwa ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam PP. No. 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah tidaklah dilaksanakan.

C. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pada Proyek Penyelenggaraan CDMA Di Propinsi DIY.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah mengamanatkan bahwasanya:¹³⁰

”Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan dan kepatutan.”

¹³⁰ Lihat Pasal 4 PP. No. 105 Tahun 2000

Melihat dari pelaksanaan kinerja pemerintahan di daerah pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY dapat diketahui bahwa pengelolaan terhadap keuangan daerah tidaklah dilakukan secara tertib, tidak taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak efektif dan efisien, tidak transparan dan tidak bertanggungjawab dalam pengelolaan dan pertanggungjawabannya.

Akibat dari tindakan-tindakan menyimpang yang terjadi pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY tersebut maka menimbulkan kerugian keuangan daerah pada pemerintahan di daerah. Pihak-pihak yang diindikasikan bertanggungjawab terhadap kerugian keuangan daerah tersebut adalah:

1. Kepala Daerah Pemerintah Propinsi DIY, yang bertanggungjawab atas permintaan tambahan anggaran pada APBD Propinsi DIY tahun anggaran 2004 sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) untuk membangun proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY.
2. Sekretaris Daerah Pemerintah Propinsi DIY, yang bertanggungjawab atas persetujuan pengalokasian dana daerah sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) mendahului perubahan APBD tahun anggaran 2004 dalam proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Selain itu Sekretaris Daerah juga bertanggungjawab terhadap tindakannya yang diindikasikan telah melakukan korupsi terhadap sejumlah dana kekayaan daerah sebesar RP. 15.937.500.000,00. Hal ini terungkap

dari tindakan Sekretaris Daerah bersama PNS lainnya pada Pemerintah Propinsi DIY (Drs. Mujono Nor Adnan) yang menempatkan modal dalam pembentukan Perusahaan Pelaksana Operasional PT. Jogja Telpun Cerdas yang hanya sebesar Rp. 1.062.500.000,00.

3. Kepala BPKD Pemerintah Propinsi DIY, yang bertanggungjawab terhadap penerbitan Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) No. 32 sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) untuk membayar penyertaan modal pembangunan jaringan lokal tetap tanpa kabel proyek penyelenggaraan CDMA. Selain itu, Kepala BPKD juga bertanggungjawab atas tindakannya memerintahkan Gubernur Bank BPD DIY mentransfer dana sejumlah 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) dari rekening kas daerah dengan No. 20.02.1.00006.9 pada Bank BPD DIY ke rekening kas daerah dengan No. 137.00.0439920.6 pada Bank Mandiri Cabang Yogyakarta Diponegoro.
4. Ketua DPRD Propinsi DIY, yang bertanggungjawab karena memberikan persetujuan pengalokasian dan pencairan dana mendahului perubahan APBD Propinsi DIY tahun anggaran 2004 sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY kepada Sekretaris Daerah Propinsi DIY.

5. Pihak-pihak lainnya yang menjadi Investor pada Konsorsium Yogyakarta pada Pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. Jogja Telpun Cerdas (seperti: PT. Mitracell Indonusa, PT. Indosat Tbk., dan PT. Cipta Amanda Perwira)

Pasal 44 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah mengamanatkan bahwasanya:¹³¹

“Setiap kerugian daerah baik yang langsung maupun tidak langsung sebagai akibat perbuatan melanggar hukum atau kelalaian, harus diganti oleh yang bersalah atau lalai.”

Ketentuan Pasal 44 ayat (1) tersebut diperjelas dengan ayat (2) yang menyatakan bahwasanya:¹³²

“Setiap Pimpinan Perangkat Daerah wajib melakukan tuntutan ganti kerugian segera setelah diketahui bahwa dalam Perangkat Daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun.”

Memperhatikan ketentuan Pasal 44 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Peratanggungjawaban Keuangan Daerah maka dapat disimpulkan bahwasanya Kepala Daerah Propinsi DIY, Sekretaris Daerah Propinsi DIY, Kepala BPKD Propinsi DIY, Ketua DPRD Propinsi DIY serta pihak-pihak lain yang terlibat sebagai Investor dalam Konsorsium Yogyakarta pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY harus bertanggungjawab atas kerugian keuangan daerah sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) yang keluar dari kas penampungan daerah akibat tindakan mal-adminstratif yang dilakukan oleh para pihak tersebut pada Proyek

¹³¹ Lihat Pasal 44 ayat (1) PP. No. 105 Tahun 2000

¹³² Lihat Pasal 44 ayat (2) PP. No. 105 Tahun 2000

penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY yang menyebabkan kerugian keuangan daerah.

D. Analisis Hukum Terhadap Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pada Proyek Penyelenggaraan CDMA Di Propinsi DIY.

Untuk menganalisis pertanggungjawaban terhadap keuangan daerah dapat dilakukan dengan meruntut permasalahan demi permasalahan yang terjadi pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Permasalahan kerugian keuangan daerah dapat mulai diruntut ketika Kepala Daerah Propinsi DIY menyampaikan surat dengan No. 913/1398 tertanggal 17 April 2004 kepada Pimpinan DPRD Propinsi DIY perihal Tambahan Alokasi Anggaran pada APBD Propinsi DIY Tahun anggaran 2004.¹³³ Isi dari surat yang dibuat oleh Kepala Daerah Propinsi DIY tersebut adalah informasi mengenai kesepakatan bersama antara Pemerintah Propinsi DIY (yang didukung juga oleh empat Pemkab/Pemkot di Propinsi DIY) dengan PT. Indosat Tbk., dan PT. Cipta Amanda Perwira (PT. CAP) untuk membangun Pengembangan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel Jasa Telepon Dasar di DIY dan sekitarnya atau yang lebih dikenal dengan proyek penyelenggaraan CDMA. Untuk pembangunan tersebut Pemerintah Propinsi DIY membutuhkan dana sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) dan dikarenakan pembangunan akan segera dilaksanakan, maka Kepala Daerah Pemerintah Propinsi DIY mengharapkan agar dana kegiatan sebesar 17 miliar

¹³³ Lihat surat dengan No. 913/1398.

rupiah (Rp. 17. 000.000.000,00) tersebut dapat dialokasikan pada RAPBD Tahun anggaran 2004.¹³⁴

Kemudian menanggapi surat Kepala Daerah Pemerintah Propinsi DIY tersebut, Ketua DPRD Propinsi DIY (H. Surasmo Priyandono, B.A) menyampaikan surat dengan No. 913/487 tertanggal 30 Juni 2004 kepada Kepala Daerah Propinsi DIY perihal Pesetujuan Rencana Pembangunan Pengembangan Jaringan Lokal Tetap Tanpa Kabel Jasa Telepon Dasar (CDMA).¹³⁵ Didalam surat yang dibuat oleh Ketua DPRD tersebut juga diinformasikan bahwa sesuai Keputusan Rapat Pimpinan DPRD Propinsi DIY tanggal 29 Juni 2004, pada prinsipnya DPRD Propinsi DIY dapat memahami dan menyetujui Program Pemerintah Propinsi DIY terhadap rencana pembangunan pengembangan jaringan lokal tetap tanpa kabel telepon dasar (CDMA).

Dalam rangka menanggapi surat Ketua DPRD tersebut, Sekretaris Daerah Propinsi DIY Ir. Bambang Susanto Priyohadi, MPA menyampaikan surat dengan No. 913/2826 tertanggal 14 Juli 2004 kepada Pimpinan DPRD Propinsi DIY perihal Persetujuan pengalokasian dana mendahului perubahan APBD Tahun anggaran 2004¹³⁶ yang dalam isinya juga menginformasikan bahwasanya kegiatan akan segera dilaksanakan dan karena dana sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) belum dianggarkan dalam APBD Tahun anggaran 2004, maka Sekretaris Daerah dengan mengatasnamakan Kepala Daerah Propinsi DIY meminta persetujuan DPRD Propinsi DIY untuk menyetujui pengalokasian dan

¹³⁴ Lihat surat dengan No. 913/1398.

¹³⁵ Lihat surat dengan No. 913/487.

¹³⁶ Lihat surat dengan No. 913/2826.

pencairan dana mendahului perubahan APBD Tahun anggaran 2004 sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00).¹³⁷

Menanggapi surat Sekretaris Daerah Pemerintah Propinsi DIY tersebut, Ketua DPRD Propinsi DIY menyampaikan surat dengan No. 913/576 tertanggal 02 Agustus 2004 kepada Kepala Daerah Propinsi DIY perihal persetujuan pengalokasian dan pencairan dana mendahului perubahan APBD Propinsi DIY Tahun anggaran 2004¹³⁸ yang dalam isinya menginformasikan hasil Rapat Pimpinan DPRD Propinsi DIY tanggal 31 Juli 2004 yang pada prinsipnya menyatakan bahwa DPRD Propinsi DIY dapat memahami dan menyetujui pengalokasian dan pencairan dana mendahului perubahan APBD Propinsi DIY Tahun anggaran 2004 sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) untuk Pembangunan Pengembangan Jaringan Lokal Tetap Tanpa Kabel Dasar (CDMA) di Propinsi DIY dan sekitarnya.¹³⁹

Dengan mendasarkan pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para pejabat aparatur pemerintahan daerah tersebut (Pemerintah Propinsi DIY dan DPRD Propinsi DIY) sudah barang tentu akan menimbulkan suatu akibat hukum yang harus dipertanggungjawabkan oleh setiap pihak yang melakukan tindakan hukum yang akhirnya dapat diketahui telah merugikan keuangan daerah.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah terkait dengan kerugian keuangan daerah yang dialami oleh Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diketahui dari tindakan yang dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono kesepuluh yang menyampaikan surat dengan No. 913/1398 kepada Pimpinan DPRD Propinsi DIY

¹³⁷ Lihat surat dengan No. 913/2826.

¹³⁸ Lihat surat dengan No. 913/576.

¹³⁹ Lihat surat dengan No. 913/576.

perihal tambahan alokasi anggaran pada APBD Propinsi DIY tahun anggaran 2004. Pada saat Sultan Hamengku Buwono kesepuluh mengirimkan surat dengan No.913/1398 kepada Pimpinan DPRD Propinsi DIY perihal tambahan alokasi anggaran pada APBD Propinsi DIY Tahun Anggaran 2004 tersebut Sultan juga menginformasikan bahwa sebelumnya Pemerintah Propinsi DIY telah membuat kesepakatan bersama dengan PT Indosat Tbk dan PT CAP untuk membangun Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Dan menurut Sultan lagi karena telah terjalinnya kesepakatan bersama dan pembangunan yang akan segera dilaksanakan maka Sultan mengharapkan agar dana kegiatan sebesar 17 miliar rupiah dapat dialokasikan pada RAPBD tahun anggaran 2004.

Kesalahan pertama yang dilakukan Sultan Hamengkubuwono kesepuluh selaku Kepala Daerah Pemerintah Propinsi DIY dalam Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY adalah membuat kesepakatan bersama dengan pihak ketiga (PT Indosat Tbk dan PT CAP) tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari DPRD Propinsi DIY dalam proyek pembangunan didaerah. Tindakan yang dilakukan oleh Sultan ini tidaklah patut karena untuk dapat dikatakan sahnya suatu kesepakatan, maka syarat sahnya suatu Kesepakatan terlebih dahulu haruslah terpenuhi sebagaimana telah diatur dalam pasal 1320 KUH Perdata.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Pasal 1320 KUHPerdata

Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Hal ini mengingat pula ketentuan yang diatur dalam Pasal 87 Undang-undang No.22 Tahun 1999 (Undang-undang yang berlaku pada saat itu) yang menyatakan bahwa:¹⁴¹

Ayat (1): “Beberapa Daerah dapat mengadakan kerjasama antar Daerah yang diatur dengan keputusan bersama.”

Ayat (2): “Daerah dapat membentuk Badan kerjasama antar Daerah.”

Ayat (3): “Daerah dapat mengadakan kerjasama dengan Badan lain yang diatur dengan keputusan bersama.”

Dan ayat (4): “Keputusan bersama dan/atau Badan kerjasama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (2) dan (3) yang membebani masyarakat dan Daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD masing-masing.”

Jadi merujuk pada ketentuan yang telah diatur dalam Pasal 87 Undang-undang No.22 Tahun 1999 khususnya pada ayat ke (4) dapat disimpulkan bahwasanya setiap kegiatan Daerah yang membebani masyarakat dan daerah harus didahului dengan persetujuan DPRD.

Mengingat pula fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD sebagaimana diatur pada Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa:

“Pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD.”

Setelah memperhatikan bahwasanya kesepakatan bersama yang dibuat oleh Pemerintah Propinsi DIY dengan pihak ketiga (PT. Indosat Tbk dan PT. CAP) tidak disertai dengan Persetujuan DPRD maka kesepakatan bersama yang telah dibuat oleh Pemerintah Propinsi DIY tersebut **dapat dibatalkan**.

¹⁴¹ Lihat Pasal 87 ayat (1), (2), (3) DAN (4) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Selain itu, tanggungjawab Sultan juga meliputi tindakannya melakukan rangkap jabatan pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Tindakan rangkap jabatan yang dilakukan oleh Sultan Hamengkubuwono kesepuluh dapat diketahui dari masuknya Sultan sebagai Komisaris Utama PT Cipta Amanda Perwira (PT. CAP).¹⁴² Tindakan rangkap jabatan yang dilakukan oleh Sultan jelas melanggar ketentuan hukum yang berlaku karena pada saat itu Sultan Hamengkubuwono juga menjabat sebagai Kepala Daerah Pemerintah Propinsi DIY. Tindakan rangkap jabatan yang dilakukan oleh Sultan sangat berpotensi menimbulkan konflik kepentingan (*Conflict of Interest*) antara kedudukan Sultan sebagai Kepala Daerah Propinsi DIY dan kedudukan Sultan sebagai Komisaris Utama pada PT CAP. Konflik kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dihindari karena bertentangan dengan azas-azas umum pemerintahan yang baik, khususnya azas fairness, kecermatan dan kehati-hatian.¹⁴³

Hal ini mengingat pula ketentuan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri khususnya ketentuan Pasal 3 huruf q yang melarang Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi Direksi, Pimpinan atau Komisaris disuatu Perusahaan swasta.¹⁴⁴

Pertanggungjawaban Sekretaris Daerah terkait dengan kerugian keuangan daerah yang dialami oleh Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diketahui dari tindakan yang diambil oleh Ir. Bambang Susanto Priyohadi, MPA., dalam menyampaikan surat dengan No. 913/2826 kepada Pimpinan DPRD Propinsi DIY

¹⁴² Lihat Surat Pengunduran diri Sultan Hamengku Buwono kesepuluh sebagai Pemegang Saham dan Komisaris Utama PT. Cipta Amanda Perwira (PT. CAP) Tanggal 09 Juni 2005.

¹⁴³ Budi Santoso (Makalah)

¹⁴⁴ *Ibid.*

perihal persetujuan pengalokasian dana mendahului Perubahan APBD tahun anggaran 2004. Akibat dari dikeluarkannya Surat dengan No. 913/2826 oleh Sekretaris Daerah tersebut menyebabkan dana daerah sebesar 17 miliar rupiah keluar dari kas penampungan daerah.

Bentuk penyimpangan yang dapat diketahui dari kemunculan surat dengan No. 913/2826 adalah tindakan Sekretaris Daerah yang tidak berhati-hati/tidak cermat dalam memahami surat yang sebelumnya disampaikan oleh ketua DPRD Propinsi DIY. Sebelumnya Pada surat Ketua DPRD Propinsi dengan No. 913/487 persetujuan yang diberikan oleh DPRD Propinsi DIY terhadap proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY baru sebatas pada **“Persetujuan rencana pembangunan pengembangan jaringan lokal tetap tanpa kabel telepon dasar (CDMA).”** Sedangkan surat jawaban yang disampaikan Sekretaris Daerah dengan No.913/2826 adalah: **”Persetujuan pengalokasian dana mendahului perubahan APBD tahun anggaran 2004.”** Jadi dapat diketahui bahwasanya tidak ada keterkaitan maksud daripada isi pokok permasalahan antara surat dari Ketua DPRD Propinsi DIY dan Sekretaris Daerah Propinsi DIY. Karena tidak terdapat keterkaitan maksud jadi dapat disimpulkan bahwa belum pernah ada persetujuan DPRD Propinsi DIY terhadap proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY, persetujuan yang ada dari DPRD Propinsi DIY hanya baru sebatas **”rencana”**saja.

Selain itu penyimpangan administratif lain yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah Propinsi DIY adalah mengeluarkan surat dengan No. 913/2826 yang dapat dikatakan tidak sah. Dikatakan tidak sah karena:

1. Surat dengan No. 913/2826 bukan merupakan SKO yang dibuat oleh Kepala Daerah. Karena surat dengan No. 913/2826 bukan SKO maka setiap pencairan dana yang terjadi adalah tidak sah.
2. Persetujuan pengalokasian dana **mendahului ”Perubahan APBD tahun anggaran 2004”** jika tidak dilakukan sesuai mekanisme yang berlaku merupakan bentuk pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini dikarenakan untuk dapat melakukan pengalokasian dana yang mendahului perubahan APBD harus dipenuhi unsur-unsur yang dapat menyebabkan dilakukannya perubahan APBD sebagaimana diatur pada Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000. Perubahan APBD hanya dapat dilakukan sehubungan dengan:

1. Kebijakan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis;
2. Penyesuaian akibat tidak tercapainya target Penerimaan Daerah yang ditargetkan;
3. Terjadinya kebutuhan mendesak. Kebutuhan mendesak yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah untuk penanggulangan kerusakan sarana dan prasarana sebagai akibat bencana alam dan bencana sosial yang belum atau tidak cukup disediakan anggarannya dalam pengeluaran tidak terduga.

Karena unsur-unsur pada Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tidak terpenuhi untuk dapat dilakukannya pengalokasian dana mendahului perubahan APBD maka pengalokasian/pencairan dana yang dilakukan dengan mendasarkan pada surat Sekretaris Daerah dengan No. 913/2826 adalah tidak sah.

Karena:

1. Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY bukan merupakan kebijaksanaan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis
2. Proyek penyelenggaraan CDMA bukan merupakan suatu kebutuhan yang mendesak bagi masyarakat yogyakarta karena:
 - a. Bukan merupakan kerusakan sarana/prasarana yang harus ditanggulangi sebagai akibat bencana alam maupun sosial
 - b. Telah beroperasinya produk sejenis dengan teknologi yang sama (Telkom Flexi yang juga berbasis CDMA) dan sudah mendapat tempat dimasyarakat

Mengingat pula ketentuan yang terdapat pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa:¹⁴⁵

”APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu”.

Yang juga termasuk dalam pertanggungjawaban Sekretaris Daerah adalah tindakannya melakukan rangkap jabatan pada pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. Jogja Telpun Cerdas di Propinsi DIY. Tindakan rangkap jabatan yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah dapat diketahui dari susunan Direksi PT.

¹⁴⁵ Lihat Pasal 5 PP. No. 105 Tahun 2000

Jogja Telpun Cerdas yang menerangkan posisi Bambang Susanto Priyohadi, MPA selaku Komisaris Utama PT. JTC. Rangkap jabatan yang dilakukan oleh Ir. Bambang Susanto Priyohadi, MPA juga dilakukan oleh Drs. Mujono Nor Adnan yang menjadi Direktur Utama pada PT. JTC. Tindakan rangkap jabatan yang dilakukan oleh Ir. Bambang Susanto Priyohadi, MPA dan Drs. Mujono Nor Adnan pada pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. JTC sama persis dengan tindakan rangkap jabatan yang dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono kesepuluh yang menjadi Komisaris Utama PT. CAP. Tindakan rangkap jabatan yang melibatkan Pegawai Negeri Sipil jelas merupakan pelanggaran karena bertentangan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri khususnya ketentuan Pasal 3 huruf q yang melarang Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi Direksi, Pimpinan atau Komisaris disuatu Perusahaan swasta.¹⁴⁶

Pertanggungjawaban Kepala BPKD terkait dengan kerugian keuangan daerah yang dialami oleh Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diketahui dari tindakan yang diambil oleh Kepala BPKD dalam menerbitkan Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) No. 32 sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) untuk membayar penyertaan modal pembangunan jaringan lokal tetap tanpa kabel proyek penyelenggaraan CDMA. Selain itu juga Kepala BPKD juga bertanggungjawab atas tindakannya memerintahkan Gubernur Bank BPD DIY untuk mentransfer dana sejumlah 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) dari rekening kas daerah dengan No. 20.02.1.00006.9 pada

¹⁴⁶ *Op –Cit, Budi Santoso*

Bank BPD DIY ke rekening kas daerah dengan No. 137.00.0439920.6 pada Bank Mandiri Cabang Yogyakarta Diponegoro.

Tindakan yang dilakukan oleh Kepala BPKD Propinsi DIY jelas merupakan penyimpangan terhadap mekanisme keluarnya dana daerah dari kas penampungan daerah yang seharusnya baru bisa dilakukan setelah diterbitkannya SKO oleh Kepala Daerah.

Untuk dapat terbitnya SKO harus mengikuti mekanisme yang berlaku yang meliputi: usulan dari dinas/Instansi teknis yang ada di daerah untuk mengajukan rencana pembangunan berupa Daftar Usulan Proyek Daerah (DUPDA). Selanjutnya DUPDA yang ada diserahkan dan direkapitulasi oleh Bappeda. Selanjutnya diajukan ke DPRD melalui dengar pendapat dan rekonsiliasi antara Pihak Eksekutif dan Legislatif. Berdasarkan hasil rekonsiliasi menghasilkan Daftar Isian Proyek (DIPDA). Selanjutnya DIPDA dinyatakan dalam bentuk SKO.¹⁴⁷

Kesalahan yang dilakukan oleh Kepala BPKD adalah berani menerbitkan Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) dan memerintahkan Gubernur Bank BPD DIY untuk melakukan pemindahan dana daerah sebesar 17 miliar rupiah (Rp. 17.000.000.000,00) dari rekening kas daerah pada Bank BPD DIY ke rekening kas daerah pada Bank Mandiri Cabang Yogyakarta Diponegoro tanpa memperhatikan mekanisme yang berlaku. Tindakan penyimpangan administratif yang dilakukan oleh Kepala BPKD jelas menyebabkan kerugian terhadap keuangan daerah dan sesuai dengan ketentuan Pasal 44 ayat (1) dan (2) Peraturan

¹⁴⁷ *Op – Cit*, Abdul Halim, hal. 246.

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 maka seharusnya dapat dikenakan pertanggungjawaban terhadap kerugian keuangan daerah.

Pertanggungjawaban Ketua DPRD terhadap kerugian keuangan yang dialami oleh Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diketahui dari tindakan yang dilakukan oleh H. Surasmo Priyandono dalam menyampaikan surat dengan No. 913/576 kepada Kepala Daerah Propinsi DIY perihal persetujuan pengalokasian dan pencairan dana mendahului perubahan APBD Propinsi DIY tahun anggaran 2004. tindakan berani yang dilakukan secara sepihak oleh Surasmo Priyandono merupakan penyimpangan administratif (mal-adminstratif) dalam mekanisme kerja DPRD. Hal ini dikarenakan didalam Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi DIY tidak dikenal Produk hukum DPRD berupa Keputusan Ketua DPRD. Produk hukum yang dikenal oleh DPRD Propinsi DIY hanya meliputi dua (2) bentuk Kebijakan saja. Dua produk hukum tersebut adalah **”Keputusan DPRD”** dan **”Keputusan Pimpinan DPRD.”**¹⁴⁸ Karena Surat Keputusan yang dibuat oleh Ketua DPRD bukanlah termasuk salah satu dari kedua produk hukum DPRD Propinsi DIY tersebut maka Surat Keputusan Ketua DPRD Propinsi DIY tidak dapat dikatakan sebagai bentuk persetujuan DPRD Propinsi DIY.

Hal ini mengingat karena Keputusan DPRD hanya dapat ditetapkan melalui mekanisme Rapat Paripurna DPRD dan ditandatangani oleh Ketua atau Wakil Ketua DPRD yang memimpin Rapat Paripurna pada hari itu juga.¹⁴⁹ Dan Keputusan Pimpinan DPRD hanya dapat ditetapkan dalam Rapat Pimpinan DPRD

¹⁴⁸ Lihat Pasal 91 ayat (1) Keputusan DPRD Propinsi DIY No. 20/K/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi DIY. Sebagaimana diterangkan pula oleh Bapak Trihardjono (Anggota Komisi D DPRD Propinsi DIY)

¹⁴⁹ Lihat Pasal 91 ayat (2) Keputusan DPRD Propinsi DIY No. 20/K/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi DIY.

dan ditandatangani oleh Ketua dan Wakil Ketua yang hadir dalam Rapat Pimpinan pada hari itu juga.¹⁵⁰

Jika Penyimpangan-penyimpangan administrasi yang dilakukan oleh para pejabat aparatur pemerintahan di daerah dapat dibuktikan maka tindakan penyimpangan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang yang dapat diindikasikan sebagai korupsi yang dilakukan oleh para pejabat aparatur pemerintahan di daerah pada Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY. Dan jika indikasi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh para pejabat pemerintahan daerah ini terbukti maka sesuai dengan ketentuan Pasal 3 dan 4 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa:¹⁵¹

Pasal 3: "Setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 1000.000.000,00 (satu miliar rupiah)."

Pasal 4: "Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3."

Jadi dengan mengacu pada ketentuan Pasal 3 dan 4 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 siapapun pelaku tindak pidana korupsi apabila dapat dibuktikan bersalah harus diberi sanksi hukum sesuai ketentuan aturan hukum yang berlaku.

¹⁵⁰ Lihat Pasal 91 ayat (3) Keputusan DPRD Propinsi DIY No. 20/K/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi DIY.

¹⁵¹ Lihat Pasal 3 dan 4 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dan terakhir pertanggungjawaban yang dapat dikenakan pada pihak-pihak yang menjadi Investor pada proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY akibat melanggar perjanjian berupa pengunduran diri secara sepihak dari pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. Jogja Telpun Cerdas seperti yang dilakukan oleh PT. Mitracell Indonusa dan empat Pemkab/Pemkot adalah dilakukannya tuntutan ganti rugi terhadap kerugian keuangan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 44 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang menyatakan bahwasanya:¹⁵²

“Setiap kerugian daerah baik yang langsung maupun tidak langsung sebagai akibat perbuatan melanggar hukum atau kelalaian, harus diganti oleh yang bersalah atau lalai.”

Ketentuan Pasal 44 ayat (1) tersebut diperjelas dengan ayat (2) yang menyatakan bahwasanya:¹⁵³

“Setiap Pimpinan Perangkat Daerah wajib melakukan tuntutan ganti kerugian segera setelah diketahui bahwa dalam Perangkat Daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun.”

Hal yang sama juga berlaku pada PT. Indosat Tbk dikarenakan pelanggaran terhadap kesepakatan bersama berupa tidak dapat dipenuhinya kesepakatan bersama dalam hal memastikan keikutsertaan PT. Mitracell Indonusa dalam pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. JTC atau setidaknya harus dapat memastikan tersedianya pengganti PT. Mitracell Indonusa dalam pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. JTC karena PT. Mitracell Indonusa mundur atau PT. Indosat Tbk harus bertanggungjawab untuk ikut

¹⁵² Lihat Pasal 44 ayat (1) PP. No. 105 Tahun 2000

¹⁵³ Lihat Pasal 44 ayat (2) PP. No. 105 Tahun 2000

sebagai konsekuensi logis dari kesepakatan bersama yang telah dibuat dan ditandatangani pula oleh PT. Indosat Tbk.

Pertanggungjawaban yang dapat dimintakan pada PT. Cipta Amanda Perwira adalah tuntutan ganti kerugian atas ketidakseriusan PT. Cipta Amanda Perwira dalam menempatkan dananya pada pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. JTC yang hanya sebesar Rp. 187.500.000,00. Melihat proporsi dana yang relatif sangat kecil (ratusan juta saja) dalam pendirian sebuah Perusahaan teknologi komunikasi berbasis CDMA maka patut dipertanyakan mengenai keseriusan dari PT. Cipta Amanda Perwira tersebut.

Akhirnya walaupun fakta-fakta penyimpangan administratif dalam Proyek Penyelenggaraan CDMA dapat diungkap dan sebagian besar beritanya telah dapat diakses oleh masyarakat ternyata masih belum mampu untuk menyeret para pihak yang menjadi penyebab kerugian keuangan daerah untuk dapat diproses hukum dan dijatuhi sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan hukum yang berlaku. Menurut Yunohedi dan Trihardjono (Anggota DPRD Propinsi DIY Periode 2004-2009) hal ini dikarenakan tidak adanya kemauan dan keberanian dari aparat penegak hukum untuk menuntaskan kasus CDMA hingga saat ini (Periode Dewan sekarang 2004-2009). Karena ketidakmauan dan ketidakberanian aparat penegak hukum tersebut maka dapat disimpulkan akibatnya bahwa tidak ada proses penyelesaian hukum yang berarti dalam Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Wawancara dengan Bapak Yunohedi dan Bapak Trihardjono (Anggota Komisi D DPRD Propinsi DIY Periode 2004-2009).

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian pembahasan yang telah penulis jabarkan pada Bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 105 Tahun 2000 berupa tidak dilaksanakannya ketentuan PP. No. 105 tahun 2000 yang mengatur mengenai Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah. Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan meliputi:

1. Pelanggaran berupa tindakan penyimpangan administratif (*mal-administrasi*) yang dilakukan dalam Proyek CDMA terjadi sejak Tahap Perencanaan, Tahap Pembentukan Kelembagaan, Proses Pencairan anggaran hingga Tahap Penggunaan Anggaran dalam merealisasikan Proyek penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY.
2. Pelanggaran berupa penyimpangan administratif pada Proyek CDMA di Propinsi DIY justru dilakukan oleh para pejabat aparatur pemerintahan di daerah (Pemerintah Propinsi DIY dan DPRD Propinsi DIY) meliputi pelanggaran berupa penyimpangan administratif yang dilakukan oleh Kepala Daerah Propinsi DIY, Sekretaris Daerah Propinsi DIY, Kepala BPKD Propinsi DIY, Ketua DPRD Propinsi DIY.
3. Pelanggaran administratif yang dilakukan oleh pejabat aparatur Pemerintah Propinsi DIY dan DPRD Propinsi DIY juga dilakukan oleh

Investor yang tergabung dalam Konsorsium Yogyakarta pada pendirian Perusahaan Pelaksana Operasional PT. Jogja Telpun Cerdas yang meliputi PT. Mitracell Indonusa, PT. Indosat Tbk, dan PT. Cipta Amanda Perwira.

4. Tindakan pelanggaran administratif pada Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY yang dilakukan oleh para Pejabat aparatur pemerintahan di daerah tidak ada penyelesaian hukumnya dikarenakan ketidakmauan dan ketidak beranian aparat penegak hukum untuk memproses kasus CDMA di Propinsi DIY secara tuntas.

B. Saran

1. Hendaknya kedepan Pemerintah Propinsi DIY dan DPRD Propinsi DIY jika merencanakan melaksanakan suatu Proyek daerah seperti Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY harus bersikap hati-hati dan mentaati Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
2. Pemerintah Daerah kedepan dapat bersikap profesional dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat dan bersikap selektif dalam memilih mitra yang akan menjadi rekanan bisnis dalam Proyek pembangunan daerah.
3. Penegak Hukum kedepan diharap dapat bertindak tegas dalam menangani kasus-kasus yang merugikan keuangan daerah walau siapapun pelakunya (pejabat/penguasa ataupun masyarakat umum) agar kasus seperti yang terjadi pada Proyek Penyelenggaraan CDMA di Propinsi DIY yang merugikan keuangan daerah tidak terulang lagi dimasa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Abdul Halim (*Penyunting*), 2004, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Cetakan Pertama, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.

Adian Husaini, 2002, *Penyesatan Opini – Sebuah Rekayasa Mengubah Citra*, Cetakan Pertama, Gema Insani Press, Jakarta.

AG. Subarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik – Konsep, Teori dan Aplikasi*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Bambang Poernomo, 1993, *Pola Dasar Teori – Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta.

Bambang Sutiyoso, Dkk, 2005, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta.

Budhi Masthuri, 2005, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Cetakan Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta.

Eddi Wibowo, dkk, 2004, *Good Government Governance and Good Corporate Governance*, Cetakan Pertama, YPAPI, Yogyakarta.

Ginandjar Kartasasmita, 1997, *Administrasi Pembangunan – Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta.

Joko Widodo, 2004, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Malang.

Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta.

M. Solly Lubis, 2000, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung.

M. Suparmoko, 2003, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kedua, BPFE UGM, Yogyakarta.

Munir Fuady, 2005, *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*, Cetakan Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Nukthoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Philipus M. Hadjon dkk., 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kedelapan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Redi Panuju, 2002, *Relasi Kuasa - Negara Media Massa dan Publik*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002,

Ridwan HR., 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta.

Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah – Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung.

Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.

Soehino, 2002, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*, Balai Pustaka, Jakarta.

Modul Dan Makalah:

Budi Santosi (Makalah), Kesimpulan Akhir Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY tentang MAL-ADMINISTRASI dalam PROYEK CDMA.

Modul Diklat Pembentukan Auditor Anggota Tim Ahli, 2000, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah II*, Pusat Pendidikan dan Latihan Pengawasan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan, Jakarta.

Studi Kelayakan Program Pengembangan Jaringan Telepon Tetap Nir-Kabel Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sekitarnya, 2004, Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Triyandi Mulkan, Permohonan Penanganan Kasus Indikasi Korupsi di Propinsi DIY, yang dibuat dalam bentuk surat laporan oleh Lembaga Pembela Hukum (LPH Yogyakarta) dan ditujukan kepada Jaksa Agung Republik Indonesia dan Kepala Kejaksaan Tinggi DIY.

Peraturan Perundang-undangan:

R. Subekti dkk., 2001, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Cetakan Ketiga puluh satu, Pradnya Paramitha, Jakarta.

Undang- undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.

Keputusan DPRD Propinsi DIY No. 20/K/DPRD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi DIY.

Surat-surat Penting yang terkait:

Surat Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Propinsi DIY, PT. INDOSAT Tbk dan PT. Cipta Amanda Perwira (PT. CAP) Nomor: 119/0019 ; Nomor: 002/IPR/HK.720/I/2004 ; Nomor: 08/CKP/MOU-FWA/1104, Tentang Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel (Fixed Wireless Access) di Propinsi DIY dan sekitarnya.

Surat yang esensinya adalah Proposal Kegiatan yang dikeluarkan oleh Dinas Perhubungan Propinsi DIY tanpa tanggal pada bulan April 2004.

Surat Pengunduran diri Sultan Hamengku Buwono kesepuluh sebagai Pemegang Saham dan Komisaris Utama PT. Cipta Amanda Perwira (PT. CAP) Tanggal 09 Juni 2005.

Surat dengan No. 913/1398.

Surat dengan No. 913/487.

Surat dengan No. 913/2826.

Surat dengan No. 913/576.

Surat dengan No. 008/DIR/IX/04.

Surat dengan No. 032/IBD-DBD/HM.400/II/04.

Surat dengan No. 01-02/TO/MI/III/04.

Surat dengan No. 075/IBD-SBD/STR/04.

Media Massa dan Data Elektronik:

Data Internet, akses 24 Januari 2006.

Jawa Pos dotcom, akses 28 Januari 2006

Pikiran Rakyat Cyber Media, akses 24 Maret 2006.

Radar, Minggu, 21 Agustus 2005.

Republika, Senin, 22 Agustus 2005.

Sinar Harapan on-line.

Waspada on-line, akses Selasa, 24 januari 2006.

