

**KEMANDIRIAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH MELALUI PENYUSUNAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERDASARKAN ASAS
OTONOMI DAERAH**

TESIS:



Oleh:

ZUHRI SAYFUDIN, S.H

Nomor Mhs : 12012016
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA

2013



**KEMANDIRIAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH MELALUI PENYUSUNAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERDASARKAN ASAS
OTONOMI DAERAH**

Oleh :

ZUHRI SAYFUDIN, S.H

Nomor Mhs : 12012016

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji pada ujian tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum
Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**

Pembimbing I

Prof.Dr.Saldi Isra.,S.H.,MPA

Yogyakarta,

Pembimbing II

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.



**KEMANDIRIAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH MELALUI
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
BERDASARKAN ASAS OTONOMI DAERAH**

Oleh :

ZUHRI SAYFUDIN, S.H

Nomor Mhs : 12012016

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji pada ujian tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum
Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**

Pembimbing I

Prof.Dr.Saldi Isra.,S.H.,MPA

Yogyakarta,

Pembimbing II

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.



**KEMANDIRIAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH MELALUI
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
BERDASARKAN ASAS OTONOMI DAERAH**

Oleh :

ZUHRI SAYFUDIN, S.H

Nomor Mhs : 12012016

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**Telah diujikan dihadapan tim penguji dalam ujian tesis dan dinyatakan
LULUS pada.....
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum
Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**

Pembimbing I

Prof.Dr.Saldi Isra.,S.H.,MPA

Yogyakarta,

Pembimbing II

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

MOTTO

Sesungguhnya Allah S.W.T tidak akan mengubah suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri (Q:S Ar-Ra'd:11)

Allah S.W.T akan mengangkat derajat orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu beberapa derajat (Q:S Al-Mujadilah:11)

Pejuang sejati tidak pernah mengenal kata akhir dalam perjuangan, ia tidak perlu gemuruh tepuk tangan, ia tidak lemah karena cacian, ia tidak bangga dalam penghargaan

Hidup bukan hanya kembang kempisnya nafas, tapi nafas perjuangan itulah makna kehidupan dan pengorbanan itulah jiwa dalam perjuangan
(Mas Say)

Cinta tidak dapat dilukiskan kata-kata dan tidak juga dapat dijangkau oleh logika cinta tidak hanya ucapan akan tetapi butuh pembuktian cinta terhadap negeri ini adalah kewajiban jika kita merasa lahir dan berpijak di negeri Indonesia tercinta

ini
(Mas Say)

PERSEMBAHAN

Dengan kerja keras dan pengharapan,
Karya Tulis ini kupersembahkan untuk :

1. Pada negeri dan bangsaku Indonesia tercinta demi terjadi reformasi hukum di seluruh penjuru negeri. Mudah-mudahan sedikit gagasan ini dapat memberikan kontribusi buat kejayaan negeri ini.
2. Orang tua tercinta Bapak Imam Jais dan Ibu Suyati dengan untaian doa, tetesan air mata dan cucuran keringat dalam bekerja siang dan malam, sehingga dapat menghantarkan Penulis pada harapan dan cita-citanya.
3. Ketiga kakak tersayang Penulis, Ismiati, Insiyah dan Siti Nurjanah yang dengan ikhlas membantu biaya selama Penulis mencari ilmu dan menyelesaikan kuliah. Selain itu motivasi dan support yang tiada henti disaat Penulis mengalami hambatan dan masalah hidup selama menjalani kuliah.

PERNYATAAN

Nama : Zuhri Sayfudin,S.H

NIM : 12912016

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan hukum (tesis) berjudul: **"KEMANDIRIAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH MELALUI PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERDASARKAN ASAS DESENTRALISASI"** adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam penulisan hukum (tesis) ini, diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan penulisan hukum dan gelar yang saya peroleh dari penulisan hukum (tesis) ini.

Yogyakarta, Juli 2013
Yang Membuat Pernyataan

Zuhri Sayfudin, S.H
NIM. 12912016

ABSTRAK

Pasca amandemen konstitusi tidak terlepas telah memberikan perubahan pada proses berjalannya pemerintahan daerah dengan adanya kebijakan otonomi daerah. Pada Pasal 18 UUD 1945 menjadi titik sentral dalam memberikan ruang terhadap kebijakan pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (2), (4), dan (6) Penulis gunakan sebagai kerangka otonomi daerah dan hubungannya dengan pengelolaan keuangan daerah. APBD sebagai sumber keuangan daerah dapat ditetapkan melalui Perda. UU No.32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintah daerah, UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dan PP No.58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dijadikan sebagai dasar hukum dalam pengelolaan APBD. Pada tahap perumusan, penyusunan, perubahan dan penetapan APBD merupakan celah terhadap adanya penyimpangan kebijakan yang dilakukan oleh pejabat daerah. Penulis dalam kajian ini mengkajinya dalam 3 rumusan masalah yaitu: Bagaimanakah korelasi konsepsi otonomi daerah dengan pengelolaan keuangan daerah secara mandiri di daerah? Apakah terdapat bentuk-bentuk penyimpangan secara administratif melalui Peraturan Daerah (Perda) dalam menjalankan asas otonomi daerah terkait pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah? dan Konsepsi ke depan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah dalam tata kelola dan kemandirian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)?

Penulis menggunakan jenis penelitian normatif yang bersifat preskriptif. Sebagai pisau analisis Penulis menggunakan paradigma desentralisasi politik dan administratif guna membedakan pola kebijakan yang diambil oleh pejabat daerah. Korelasi atribusi, delegasi, dan mandat Penulis gunakan untuk mengkaji tugas dan wewenang dari pejabat daerah.

Desentralisasi merupakan bagian dari asas otonomi daerah yang menjadi celah masuk terhadap pengelolaan APBD. Dalam tataran normatif desentralisasi merupakan asas, akan tetap dalam tataran praktis beberapa ahli memaknainya sebagai prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DAU dan DAK juga merupakan transformasi keuangan dari pemerintah pusat. APBD sebagai sumber keuangan daerah dikelola oleh para pejabat di daerah melalui kebijakan Perda, Keputusan dan Peraturan Kepala Daerah. Parameter dalam perubahan APBD adalah 1. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum, 2. terjadi pergeseran unit organisasi, dan 3. keadaan mendesak dan darurat. Tiga parameter ini tidak bersifat kumulatif, akan tetapi dapat bersifat relatif. Pada tahap perumusan, penyusunan, perubahan dan penetapan parameter ini telah menimbulkan penyimpangan kebijakan yang diambil oleh pejabat daerah. Kerjasama antara lembaga legislatif dan eksekutif sebagai otoritas tertinggi dalam pengambilan kebijakan menjadikan semua kebijakan seolah-olah legal. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang para pejabat terikat oleh "asas specialitas". Asas ini merupakan parameter terkait ada dan tidaknya penyimpangan administratif yang dilakukan oleh pejabat daerah. Konsep delegasi dan mandat juga akan menjadi penentu terhadap tugas dan wewenang yang akan dijalankan oleh pejabat daerah. Agar tidak makin terjadi disorientasi pemerintah juga telah memberikan formulasi ke depannya dapat lebih baik melalui RUU tentang Pemerintah Daerah.

Dengan demikian korelasi otonomi daerah terhadap pengelolaan APBD tidak terlepas dengan desentralisasi dan pola kebijakan yang diambil oleh pejabat daerah. Terhadap parameter perubahan APBD seharusnya lebih detail dan dikaji secara dalam agar Perda, Keputusan dan Peraturan Kepala Daerah sebagai legalitas tertinggi dapat meminimalisir terjadinya penyimpangan dari pejabat daerah.

KATA KUNCI: APBD, Otonomi Daerah, dan Perda

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala curahan Anugrah, Rahmat, Berkah, Tasdid, Ta'yid, Taufik dan hidayah-Nya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum (tesis) yang berjudul **"KEMANDIRIAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH MELALUI PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERDASARKAN ASAS OTONOMI DAERAH"** ini dengan baik dan lancar. Penulisan hukum disusun dan diajukan Penulis untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh derajat S2 dalam Program Magister Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Dalam proses menyelesaikan tesis ini Penulis menyadari banyak hambatan, tantangan dan kendala yang datang baik dari internal maupun eksternal dari Penulis.

Banyaknya amanah di berbagai organisasi yang harus tetap dijalankan oleh Penulis membuat tantangan tersendiri bagi Penulis untuk lebih pandai dalam mengatur waktu guna menyelesaikan tesis ini. Syukur Alhamdulillah Penulis selama menyelesaikan tesis ini selalu dapat motivasi dan support dari berbagai pihak agar segera menyelesaikannya. Oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati Penulis sampaikan terima kasih yang setinggi-tingginya, terutama kepada :

1. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Kepada dosen-dosen selama memperoleh dan mengarungi samudra ilmu di Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
3. Kepada karyawan dan karyawan Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan kenyamanan dan mempermudah dalam birokrasi selama menjalani kuliah.
4. Prof.Dr.Saldi Isra,.S.H.,MPA selaku pembimbing 1 yang telah memberikan arahan dan masukan ilmu yang tiada terkira luasnya. Selalu menjadi inspirasi

dan sumber motivasi dalam mendalami keilmuan hukum khususnya dalam bidang hukum tata negara.

5. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku pembimbing 2 dan sekaligus ibu serta orang tua yang selalu sabar, telaten dan memberikan bimbingan dan pelajaran dalam menimba ilmu pada anaknya.
6. Bapak dan Ibu di rumah yang tidak pernah lelah untuk terus memberikan doa siang dan malam kepada Penulis selama menyelesaikan skripsi agar dapat berjalan dengan lancar. Dengan tetesan air mata dan cucuran keringat untuk tetap bekerja di usia tuanya demi membiayai kuliah kepada Penulis.
7. Kakak-kakak Penulis Ismiati, Insiyah dan Siti Nurjanah yang selalu memberikan motivasi dan dukungannya kepada Penulis untuk terus bersemangat dalam proses menyelesaikan tesis ini. Tidak lupa adik saya Riska Ega Wardani yang selalu memberikan semangat dan suport selama menjalani kuliah
8. Ajeng Dewi Purnama Sari atas kebersamaan yang telah diberikan dalam susah dan senang. Mudah-mudahan kenangan yang telah kita jalani bersama akan jadi tali persaudaraan diantara kita. Berharap suatu saat kebersamaan itu akan terulang lagi dalam keadaan yang berbeda.
9. Bapak Sadikun, Bapak Samad, Bapak Sutris, Bapak Mat'in dari Pondok Tebu Ireng dan Bapak Agus Subiyanto sebagai guru dan pembimbing spiritual agama yang selalu memberikan nasehat dan doa demi kelancaran selama menyelesaikan skripsi dari Penulis.
10. Kawan-kawan dan adik-adik seperjuangan di Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Cabang Surakarta. Teruskan perjuangan dan jalan masih panjang...yakusa (yakin usaha sampai).
11. Kader-kader Penulis di Dewan Pimpinan Cabang Perhimpunan Mahasiswa Hukum Solo (DPC PERMAHI SOLO). Terima kasih yang masih memberikan kepercayaan kepada Penulis untuk menjadi Ketua Dewan Pembina dan Penasehat PERMAHI di Solo periode 2012-sekarang. Terus tegakan panji-panji bendera PERMAHI di Solo Raya jangan sampai

organisasi yang didirikan dengan keringat dan perjuangan ini akan redup dan kandas ditengah jalan. Lanjutkan estafet perjuangan demi amanah reformasi hukum di negeri ini. Adik-adiku...dengan rasa haru dan tetesan air mata perjuangan, Penulis tinggalkan PERMAHI tolong tetap diperjuangkan dalam keadaan apa pun.

12. Kawan-Kawan LKBH PERMAHI SOLO terima Penulis ucapkan telah memberikan kepercayaan sebagai pimpinan tertinggi dan penanggung jawab utama sampai sekarang. Teruskan fungsi advokasi dan bantuan hukum terhadap masyarakat kecil dan jangan takut menghadapi kasus seberat apa pun. Bela rakyat kecil dan tegakan keadilan.
13. Kader-kader Partai WALI CINTA (Mahasiswa Peduli dan Cinta Indonesia) Universitas Sebelas Maret, Penulis sampaikan terima kasih telah memberikan kepercayaan untuk menjadi Ketua Dewan Pembina dan Pertimbangan Partai (DPP) periode 2012-sekarang. Hal tersebut secara tidak langsung telah memberikan spirit bagi Penulis untuk terus berkarya di segala bidang. Partai yang Penulis didirikan ini harap terus diperjuangkan demi membawa perubahan birokrasi di Universitas Sebelas Maret (UNS), jaga kader-kadernya dan tetap dijaga koordinasi antara kader fakultas yang satu dengan yang lain. Semangat nasionalisme harus tetap terjaga demi ideologi partai.
14. Adik-adik di Komunitas Debat Fakultas Hukum (KDFH) FH UNS yang masih memberikan menjalin komunikasi dan silaturahmi serta kepercayaan selaku Ketua Dewan Pembina dan Alumni periode 2012-sekarang
15. Kawan-kawan dalam Himpunan Mahasiswa Pasca Sarjana Indonesia (HMPI) atas amanah yang telah diberikan sebagai Wasekjend Bidang Advokasi dan Masyarakat periode 2012-sekarang
16. Teman-teman Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (Yogyakarta) angkatan ke-28 terima kasih atas semangat, canda dan tawa selama menyelesaikan tesis ini. Forum Diskusi Generasi Keadilan (FDGK) adalah ajang mengasah dialektika dan intelektual hukum kita dan diskusi rutin mingguan, forum tersebut telah memberikan wawasan tersendiri buat Penulis.

17. Kawan-kawan seperjuangan sebagai inspirator dan kreator dalam Institut Pemantau dan Pengawas Pemerintahan Daerah (IP3D). Terima kasih atas amanah dan kepercayaan yang sudah diberikan kepada Penulis untuk menjabat sebagai Direktur IP3D periode 2013-2015. Mari kerja sama dan berjuang bersama demi tercapainya *good governance* dan *clean government* dalam pemerintahan daerah se-Indonesia. Mari kibarkan intelektualisme nasionalis-negarawan kita keseluruhan penjuru negeri ini demi tegaknya keadilan buat kaum marginal. Kita telah disatukan dalam satu BKU HTN/HAN adalah kenangan terindah ketika kebersamaan dan kekeluargaan kita jalani bersama.
18. Teman-teman pengajian Al-Hikmah yang selalu memberikan dukungan dan doa dalam susah dan senang.
19. Teman-teman aktivis dan seperjuangan di seluruh Indonesia. Terima kasih Penulis ucapkan berkat teman-teman semua ide, gagasan dan motivasi untuk terus berjuang demi kejayaan bangsa dan negara sampai sekarang masih ada untuk mencapai tujuan tersebut.
20. Teman-teman semua yang tidak dapat Penulis sebutkan satu-satu. Berkat teman-teman semua Penulis dapat tetap bersemangat selama menyelesaikan penulisan skripsi.

Penulis menyadari bahwa kualitas dari penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna. Mudah-mudahan penulisan skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak. Amin.

Yogyakarta,...Juli 2013

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN DEWAN PENGUJI.....	iii
HALAMAN MOTTO	iv
PERSEMBAHAN.....	v
PERNYATAAN.....	vi
ABSTRAK.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	14
E. Kerangka Teori.....	15
1. Paradigma desentralisasi daerah	
a. <i>Desentralisasi Politik</i>	15
b. <i>Desentralisasi Administratif</i>	17
2. Konsepsi transformasi kewenangan jabatan	
a. <i>Atribusi</i>	22
b. <i>Delegasi</i>	22
c. <i>Mandat</i>	25

F. Metode Penelitian

1. <i>Jenis Penelitian</i>	26
2. <i>Sifat Penelitian</i>	27
3. <i>Pendekatan Penelitian</i>	27
4. <i>Jenis Data</i>	29
5. <i>Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum</i>	31
6. <i>Tehnik Analisis Bahan Hukum</i>	31

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

1. Tinjauan Secara Umum Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.....	33
2. Tinjauan secara umum tentang otonomi daerah.....	37
3. Tinjauan secara umum tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	39
<i>a. Pengertian secara konseptual</i>	39
<i>b. Pengertian secara tertulis dalam hukum positif</i>	40
<i>c. Tujuan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)</i>	41
<i>d. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)</i>	42
<i>e. Norma dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)</i>	43

<i>f. Ciri-ciri utama pengelolaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD).....</i>	<i>36</i>
<i>g. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....</i>	<i>45</i>
<i>h. Asas-asas umum dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....</i>	<i>45</i>
<i>i. Prinsip-prinsip anggaran yang harus diperhatikan untuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....</i>	<i>47</i>

BAB III. PEMBAHASAN

A. OTONOMI DAERAH DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH SECARA MANDIRI.....	49
1. Aturan dalam Pasal 18 ayat (2), (4) dan (6) UUD 1945 sebagai kerangka otonomi daerah.....	50
<i>a. Kelahiran filosofis-historis Pasal 18 UUD 1945.....</i>	<i>50</i>
<i>b. Substansi Pasal 18 ayat (2), (4) dan (6) UUD 1945.....</i>	<i>55</i>
2. Asas desentralisasi dalam penerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	77
3. Para pemangku jabatan di daerah.....	93
4. Transformasi keuangan negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terhadap keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	97

a.	<i>Korelasi antara Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dengan Undang-undang No.33 Tahun 2004.....</i>	<i>97</i>
b.	<i>Pola hubungan antara pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....</i>	<i>103</i>
5.	Belanja dan pembiayaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	110
a.	<i>Belanja dan pembiayaan.....</i>	<i>110</i>
b.	<i>Titik temu Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005.....</i>	<i>134</i>
B.	BENTUK-BENTUK PENYIMPANGAN ADMINISTRATIF MELALUI PERATURAN DAERAH (PERDA) TERKAIT PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)	
1.	Kebijakan politis administratif dalam pembentukan semi kamufase politis administratif.....	137
2.	Proses perumusan dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	141
3.	Proses perubahan dan penetapan besar kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	162

a. <i>Pasal 183 Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah sebagai parameter perubahan.....</i>	162
b. <i>Prosedur perubahan dan penetapan.....</i>	166
4. Penyimpangan antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	177
a. <i>Kerjasama lembaga legislatif dan eksekutif sebagai legalitas dalam pengambilan kebijakan.....</i>	177
b. <i>Hasil lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam pengambilan kebijakan.....</i>	191
1) <i>Dilematik pembuatan Peraturan Daerah (Perda).....</i>	191
2) <i>Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda).....</i>	16
3) <i>Muatan materi Peraturan Daerah (Perda).....</i>	203
5. Tarik Ulur Kebijakan Sebagai Batu Uji Parameter Konstruksi Hukum Penyimpangan Kebijakan Administratif Dari Pejabat Daerah.....	214
a. <i>Kasus hukum terkait penyimpangan kewenangan dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....</i>	214
b. <i>Kebijaksanaan sebagai dogma dari kebijakan.....</i>	220
c. <i>Diskresi dan peraturan kebijakan.....</i>	222

<i>d. Korelasi antara asas legalitas dengan asas specialitas.....</i>	<i>224</i>
<i>e. Korelasi konsep atribusi, delegasi, dan mandat dengan jabatan administratif di daerah.....</i>	<i>226</i>
<i>f. Analisis kasus terkait penyimpangan kebijakan administratif pejabat daerah dan bentuk tanggung jawabnya.....</i>	<i>230</i>

C. KONSEPSI KE DEPAN DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG (RUU) TENTANG PEMERINTAH DAERAH DALAM TATA KELOLA DAN KEMANDIRIAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

1. Penegasan terhadap desentralisasi asas atau sebagai prinsip-prinsip dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.....	254
2. Mekanisme transfer keuangan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.....	255
3. Kriteria dan parameter dalam perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	257
4. Pola hubungan antara kewenangan pejabat di daerah dalam mengelola keuangan daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	258

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	264
B. Saran.....	268

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

Pasca amandemen konstitusi tidak terlepas telah memberikan perubahan pada proses berjalannya pemerintahan daerah dengan adanya kebijakan otonomi daerah. Pada Pasal 18 UUD 1945 menjadi titik sentral dalam memberikan ruang terhadap kebijakan pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (2), (4), dan (6) Penulis gunakan sebagai kerangka otonomi daerah dan hubungannya dengan pengelolaan keuangan daerah. APBD sebagai sumber keuangan daerah dapat ditetapkan melalui Perda. UU No.32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintah daerah, UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dan PP No.58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dijadikan sebagai dasar hukum dalam pengelolaan APBD. Pada tahap perumusan, penyusunan, perubahan dan penetapan APBD merupakan celah terhadap adanya penyimpangan kebijakan yang dilakukan oleh pejabat daerah. Penulis dalam kajian ini mengkajinya dalam 3 rumusan masalah yaitu: Bagaimanakah korelasi konsepsi otonomi daerah dengan pengelolaan keuangan daerah secara mandiri di daerah? Apakah terdapat bentuk-bentuk penyimpangan secara administratif melalui Peraturan Daerah (Perda) dalam menjalankan asas otonomi daerah terkait pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah? dan Konsepsi ke depan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah dalam tata kelola dan kemandirian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)?

Penulis menggunakan jenis penelitian normatif yang bersifat preskriptif. Sebagai pisau analisis Penulis menggunakan paradigma desentralisasi politik dan administratif guna membedakan pola kebijakan yang diambil oleh pejabat daerah. Korelasi atribusi, delegasi, dan mandat Penulis gunakan untuk mengkaji tugas dan wewenang dari pejabat daerah.

Desentralisasi merupakan bagian dari asas otonomi daerah yang menjadi celah masuk terhadap pengelolaan APBD. Dalam tataran normatif desentralisasi merupakan asas, akan tetap dalam tataran praktis beberapa ahli memaknainya sebagai prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DAU dan DAK juga merupakan transformasi keuangan dari pemerintah pusat. APBD sebagai sumber keuangan daerah dikelola oleh para pejabat di daerah melalui kebijakan Perda, Keputusan dan Peraturan Kepala Daerah. Parameter dalam perubahan APBD adalah 1.pertumbuhan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum, 2. terjadi pergeseran unit organisasi, dan 3.keadaan mendesak dan darurat. Tiga parameter ini tidak bersifat kumulatif, akan tetapi dapat bersifat relatif. Pada tahap perumusan, penyusunan, perubahan dan penetapan parameter ini telah menimbulkan penyimpangan kebijakan yang diambil oleh pejabat daerah. Kerjasama antara lembaga legislatif dan eksekutif sebagai otoritas tertinggi dalam pengambilan kebijakan menjadikan semua kebijakan seolah-olah legal. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang para pejabat terikat oleh "asas spesialisasi". Asas ini merupakan parameter terkait ada dan tidaknya penyimpangan administratif yang dilakukan oleh pejabat daerah. Konsep delegasi dan mandat juga akan menjadi penentu terhadap tugas dan wewenang yang akan dijalankan oleh pejabat daerah. Agar tidak makin terjadi disorientasi pemerintah juga telah memberikan formulasi ke depannya dapat lebih baik melalui RUU tentang Pemerintah Daerah.

Dengan demikian korelasi otonomi daerah terhadap pengelolaan APBD tidak terlepas dengan desentralisasi dan pola kebijakan yang diambil oleh pejabat daerah. Terhadap parameter perubahan APBD seharusnya lebih detail dan dikaji secara dalam agar Perda, Keputusan dan Peraturan Kepala Daerah sebagai legalitas tertinggi dapat meminimalisir terjadinya penyimpangan dari pejabat daerah.

KATA KUNCI: APBD, Otonomi Daerah, dan Perda

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi merupakan dokumen sosial dan politik bangsa Indonesia. Disamping itu konstitusi juga merupakan dokumen hukum. Hukum konstitusi atau tatanan normatif kehidupan bernegara merupakan hukum yang mendasari seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Tata kehidupan politik yang beradab dan demokratis harus dimulai dan dikonstruksikan dalam konstitusi¹. Dalam sebuah konstitusi menggariskan tentang pembagian kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal. Pembagian kekuasaan secara vertikal menunjuk pada pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hal itu tampak jelas di gariskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) jo Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18 B setelah amandemen².

Hal ini juga tidak terlepas dengan adanya pengaturan tentang otonomi daerah. Dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Selanjutnya dalam ayat (6) disebutkan "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Otonomi daerah merupakan arah kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat untuk mengurangi sifat pemerintah yang cenderung terpusat

¹ Hendra Nurtjahjo, *Politik Hukum Tata Negara* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia Kampus UI-Depok, 2004), hal. x

² Sudi Fahmi, *Konsistensi Pengaturan Penyerahan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Pemberian Izin Pemanfaatan Hasil Hutan "Bungan Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia"* (Yogyakarta: UII Press, 2009), hal. 129

dengan tidak melibatkan pemerintah daerah untuk ikut berpartisipasi dalam tata kelola pemerintahan. Berdasarkan dari isi dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa "Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Daerah otonom merupakan bagian dari kebijakan dan proses penyelenggaraan pemerintahan dari konsep otonomi daerah.

Selain itu, otonomi daerah dimaksudkan untuk mengembangkan kemandirian yang tidak menjadikannya sebagai kemerdekaan³. Selain itu terkait makna kemandirian juga tercantum dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah. Butir-butir yang dapat dikembangkan diantaranya mengenai pemahaman akan otonomi daerah, kemandirian sumber daya keuangan, kemandirian mengadakan, melatih, dan mengembangkan sumber daya manusia, dan kemandirian memiliki dan memberdayakan sarana dan prasarana pendukung⁴. Berbicara tentang otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari isu kapasitas keuangan dari tiap-tiap daerah. Bahkan pada tahun-tahun sebelumnya otonomi senantiasa dikaitkan dengan *automoney*. Artinya kemandirian daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya diukur dari kemampuannya menggali sumber-sumber pendapatan sendiri⁵. Hal tersebut juga akibat dari hak dan kewajiban dari daerah terkait kegiatan dalam menyelenggarakan otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya⁶.

³ Bagir Manan, *Negara Hukum Yang Berkeadilan "Kumpulan Pemikiran Dalam Purnabakti"*. (Bandung: PSKN FH UNPAD, 2011), hal. 532

⁴ *Ibid*, hal. 547

⁵ Dede Mariana dan Carolina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), hal. 139

⁶ Lihat substansi pada Pasal 21 ayat (a) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 *tentang Pemerintah Daerah*

Berkenaan dengan adanya otonomi daerah Penulis mengutip pendapat dari Rasyid bahwa makna dari otonomi daerah adalah:

”gejala pemerintah muncul ketika keadaan yang sulit terkendali ia menggambarkan tentang keadaan masyarakat berada dalam situasi serta teratur, individu mengharapkan ada kekuatan yang mengatur keadaan yang baik dan adanya tuntutan terbentuk agar lebih ke dalam yang stabil dengan demikian memaksa pemerintah untuk menggunakan sifat jabatannya dalam meminimalisasi kepentingan kelompok lain yang dianggap sumber kejahatan utama”⁷.

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintah. Karena itu yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintah dari pemerintah tingkat pusat ke pemerintah tingkat daerah. Padahal esensi kebijakan otonomi daerah itu berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa. Pada tingkat supra struktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Keduanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum⁸. Penerapan otonomi daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat berarti merupakan salah satu upaya untuk menciptakan *good governancae*. Substansi dari sistem pemerintahan yang baik adalah adanya partisipasi rakyat artinya mendorong warga untuk menggunakan hak dalam menyampaikan

⁷ Muchlis Hamdi, *Memahami Ilmu Pemerintah Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 74

⁸ Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demoktratis* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hal. 794

pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung⁹.

Pemerintah daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan, kecuali urusan pemerintah oleh undang-undang dan otonomi yang seluas-luasnya¹⁰. Dalam beberapa pengecualian tentang kasus-kasus yang terjadi dalam penerapan otonomi daerah telah menunjukkan proses yang sangat baik. Hal ini juga senada dengan asas atau prinsip desentralisasi sebagai jalan dari konsep otonomi daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagaimana yang dikutip oleh Ni'matul Huda dari Parson dinyatakan bahwa desentralisasi adalah *"sharing of the governmental power by a central ruling group with other group each hearing authority with a specific areal of the state"*¹¹. Terkait dengan pengelolaan keuangan sektor publik tidak dapat lagi dianggap hanya sebagai suatu kelompok profesional di bidang manajemen. Dengan demikian akan diluruskan kembali dalam pengelolaan keuangan baik di tingkat pusat dan daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*)¹². Menurut Penulis, dalam tataran teoretis dengan adanya desentralisasi akan dapat mengurangi beban-beban dan tugas dari pemerintah pusat yang makin menumpuk. Daerah otonom yang terbentuk dari manifestasi asas atau prinsip desentralisasi berakibat dengan adanya kewenangan dari masing-masing daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berkaitan dengan masalah pembiayaan maka pemerintah daerah juga mempunyai andil besar untuk melakukan proses pembiayaan dalam tiap aktivitas yang

⁹ Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Kata Hasta, 2005), hal. 8

¹⁰ Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hal. 9

¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 29

¹² Gugun El Guyanie dkk, *Ironi Cukai Tembakau: Karut Marut Hukum dan Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Tembakau di Indoensia* (Jakarta: Indonesia Berdikari, 2013), hal. 10

dilakukan demi kepentingan masyarakat kecil. Tujuan pemberdayaan perekonomian daerah adalah berhubungan dengan penciptakannya kemampuan diri sendiri untuk mengikutsertakan partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana ekonomi kerakyatan yang kondusif. Desentralisasi bertujuan untuk menciptakan dan meningkatkan perekonomian daerah yang transparan dalam pengelolaan keuangan daerah. Dengan desentralisasi akan lebih membuka peluang partisipasi rakyat dalam pembangunan daerah. Kebijakan dari pemerintah pusat telah menimbulkan implikasi yuridis terhadap pola otonomi daerah. Pola yang dibentuk merupakan celah awal bahwa politik hukum yang diterapkan oleh pemerintah daerah untuk mengakomodir kepentingannya yang justru akan menimbulkan fragmentasi politik yang dapat digunakan oleh pemangku jabatan yang ada di daerah dalam melakukan penyimpangan publik. Ontologi dari proses desentralisasi adalah dengan adanya pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian dalam rangka mengelola keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) para pejabat daerah di daerahnya masing-masing diberi kewenangan untuk mengelola keuangannya tersebut secara mandiri.

Pengelolaan keuangan daerah mencakup proses sebagai berikut: Perencanaan dan penganggaran keuangan daerah. Proses perencanaan penganggaran dimulai dari penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA), Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD), hingga penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan dilanjutkan hingga penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) serta anggaran kas; Penatausahaan keuangan daerah. Proses penatausahaan keuangan daerah meliputi proses dokumen Surat Permintaan Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar Uang (SPMU), dan surat perintah pencairan dana. Proses ini berdasarkan pada proses sebelumnya yaitu proses

penganggaran; dan akuntansi keuangan daerah. Proses akuntansi keuangan daerah meliputi proses akuntansi kas, aset, dan akuntansi selain kas. Akuntansi kas meliputi pencatatan secara akuntansi dari proses penerimaan dan pengeluaran kas; dan Laporan pertanggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Proses pelaporan yang akan dikelola, terutama meliputi proses penyusunan laporan realisasi per semester dan laporan tahunan ¹³.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah jantung pengelolaan lembaga pemerintahan daerah dan merupakan denyut nadi yang merefleksikan dinamika keuangan daerah sekaligus merupakan suatu integral dari sistem keuangan negara ¹⁴. Anggaran Pendapatan Belanja dan Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disetujui oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ¹⁵. Menurut Penulis di setiap daerah harus diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup besar supaya dapat mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian urusan yang ada di pemerintah daerah dapat berjalan lancar. Tanpa adanya transfer biaya yang cukup memadai dari pemerintah pusat ke daerah justru akan menghambat proses penyelenggaraan pemerintah daerah. Hubungan tentang adanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD) harus dapat berjalan seimbang. Kedua hal tersebut dapat menyebabkan terjadinya sengketa antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah jika pengelolaannya tidak saling transparan. Hal ini juga disebabkan

¹³ Dede Mariana dan Carolina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), hal. 162

¹⁴ Sony Yuwono dkk, *Memahami APBD dan Permasalahannya "Panduan Pengelolaan Daerah"* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hal. 67-68

¹⁵ *Ibid*, hal.85

adanya hubungan tahun anggaran daerah sama dengan tahun anggaran negara dan daerah baru dapat menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sesudah mengetahui besarnya subsidi yang akan diterima dari pemerintah pusat. Kenyataan yang ada adalah proses penyusunan, pengesahan dan pengundangan tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) terlambat sesudah tahun anggaran dimulai. Berhubung dengan proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dijalankan pemerintah daerah akan terus memerlukan biaya demi kelancaran dan pelayanan masyarakat.

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan makro dan sesuai dengan yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran yang baik. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diawali dengan penyampaian kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sejalan dengan rencana kerja pemerintah daerah sebagai landasan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk diubah dalam pembiayaan pendahuluan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Berdasarkan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disepakati dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan lain bagi setiap Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) selanjutnya menyusun Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD) yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja ini

disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Rencana kerja dan anggaran ini kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Hasil pembahasan ini disampaikan kepada pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Proses selanjutnya pemerintah daerah mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disertai penjelasan dari dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas dan disetujui. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ini terinci sampai dengan untuk organisasi, fungsi, program, kegiatan dan belanja ¹⁶.

Mark up adalah bentuk perubahan dari anggaran tanpa melihat rasionalitas pendanaan yang menjadi argumentasi bagi anggaran yang dilakukan berdasarkan perkiraan peningkatan pendapatan ¹⁷. *Mark up* adalah bentuk tahapan dalam pengadaan barang dan jasa dengan menggelembungkan anggaran uang akan diajukan dalam pengerjaan sebuah tender pengadaan ¹⁸. Dalam Pasal 183 ayat (1) sampai (3) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah diterangkan bahwa perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat dilakukan apabila terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja serta keadaan yang menyebabkan sisa

¹⁶ Adrian Sutedi, *Op. Cit*, hal. 78

¹⁷ Sony Yuwono dkk, *Op, Cit*, hal. 488

¹⁸Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta : Pena Multi Media, 2008), hal.38

lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan. Hal serupa juga dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pada Pasal 81, Pasal 82, Pasal 83, Pasal 84, dan Pasal 85 mengenai perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan perkembangan dan/ atau perubahan keadaan dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggarannya yang bersangkutan. Apabila terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja, keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk tahun berjalan, keadaan darurat dan keadaan luar biasa. Pelaksanaan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hanya dapat dilakukan satu kali dalam satu tahun anggaran, kecuali dalam keadaan luar biasa yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar daripada 50% yaitu selisih (gap) kenaikan antara pendapatan dan belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Perubahan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat dilakukan apabila terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum Anggaran (KUA), keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, antar jenis belanja, keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan, keadaan darurat dan keadaan luar biasa¹⁹.

¹⁹ Soni Yuwono dkk, *Op.Cit*, hal. 368

Dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Setiap Pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban APBD, jika anggaran untuk mendanai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia”. Pada Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam Pasal 20 ayat (1) disebutkan:

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun dengan pendekatan kinerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memuat: a. sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja; b. standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan; c. bagian pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja modal/pembangunan”.

Selanjutnya di ayat (2) disebutkan:

“Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah, dikembangkan standar analisa belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya”.

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 29 tahun 2002 tanggal 10 Juni 2002 tentang pedoman pengurusan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan dan belanja daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah Pasal 49 ayat (1) berbunyi:

“Pengeluaran kas yang mengakibatkan beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum rencana peraturan daerah tentang APBD disahkan dan ditempatkan dalam lembaran daerah”. Selanjutnya dalam ayat (5) disebutkan “Setiap pengeluaran kas harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih”.

Dalam penentuan besar dan kecilnya keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) para birokrat dan politisi daerah (yang kemudian disebut sebagai elite penyelenggaraan pemerintah daerah) merupakan aktor-aktor yang secara langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Oleh karena itu memahami secara mendalam tentang bagaimana para elit penyelenggara pemerintah daerah tersebut telah mengartikulasikan konsep hubungan kekuasaan pusat dan daerah sangat penting. Sementara itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kedudukannya sebagai lembaga legislatif daerah secara formal menyalurkan dan merumuskan berbagai aspirasi dan kepentingan rakyat dan bersama-sama dengan kepala daerah, sehingga menjadi putusan kebijaksanaan pemerintah daerah yang akan dilaksanakan. Selanjutnya segala putusan yang telah ditetapkan harus dikomunikasikan kepada masyarakat yang pada hakikatnya merupakan respon terhadap aspirasi rakyat ²⁰.

Keburukan mental yang cenderung bersifat korup bagi setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya akan berdampak terhadap disfungsi setiap kebijakan yang diambilnya. Modus operandi terkait *mark up* dari manipulasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah adanya kesepakatan bersama kepala daerah dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terkait pembuatan Peraturan Daerah (Perda) dalam menetapkan besar dan kecilnya dana yang akan digunakan dan yang akan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut. Pola penyimpangan administratif yang selanjutnya akan dibungkus manipulasi dana dari kepala daerah dengan melibatkan semua pejabat daerah yang

²⁰ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* (Jakarta : PT Rineka Cipta, 2007), hal.55

terkait seperti sekretaris daerah, bendahara daerah, dan bidang-bidang yang terdapat di dalam birokrasi daerah tersebut. Kepala daerah yang mengatasnamakan penggunaan dana taktis dan atas nama kepentingan organisasi untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Kebijakan tersebut diakomodir dengan mengeluarkan keputusan kepala daerah, peraturan kepala daerah dan juga Peraturan Daerah (Perda). Penggunaan dana tersebut telah mendapat legalisasi dari pemegang kekuasaan tertinggi yaitu dari kepala daerah dengan kebijakan yang dikeluarkannya. Salah satu modus lain adalah dengan memanfaatkan administrasi daerah sebagai legalisasinya, sehingga seolah-olah penggunaan dana tersebut sah berdasarkan hukum. Pola dan karakteristik modus operandi berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menggunakan cara yang telah tersistematis dan terstruktur. “Aturan tertulis adalah payung hukumnya, administrasi daerah adalah tameng hukumnya dan pejabat pemerintah adalah benteng hukumnya”. Ketiganya saling bersinergisitas dengan membentuk pola-pola koordinasi organisasi yang akan digunakan sebagai senjata pamungkas dalam manipulasi keuangan daerah. Fenomena dalam birokrasi publik ini merupakan bentuk dan celah untuk terjadinya penyimpangan kebijakan dari pejabat daerah

B. Rumusan Masalah

Dari berbagai uraian dan pemaparan terkait latar belakang tersebut di atas, maka Penulis memberikan beberapa rumusan masalah yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah korelasi konsepsi otonomi daerah dengan pengelolaan keuangan daerah secara mandiri di daerah?
2. Apakah terdapat bentuk-bentuk penyimpangan secara administratif melalui Peraturan Daerah (Perda) dalam menjalankan asas

otonomi daerah terkait pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah?

3. Bagaimanakah konsepsi ke depan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah dalam tata kelola dan kemandirian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)?

C. Tujuan Penelitian

Penulis dalam penelitiannya memiliki 2 (dua) jenis penelitian. Dengan demikian diharapkan dapat menghasilkan manfaat yang logis dan konstruktif, sehingga mampu guna menyelesaikan dan memecahkan permasalahan yang ada. Adapun tujuan penelitian yang Penulis gunakan yaitu adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Obyektif

- a. Untuk mengetahui korelasi konsepsi otonomi daerah dengan pengelolaan keuangan daerah secara mandiri di daerah; dan
- b. Untuk mengetahui bentuk-bentuk penyimpangan secara administratif melalui Peraturan Daerah (Perda) dalam menjalankan asas otonomi daerah terkait pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah.

2. Tujuan Subyektif

- a. Untuk memahami, mengetahui dan menambah cakrawala ilmu sistem birokrasi dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Indonesia, sehingga dapat meningkatkan wawasan terkait kebijakan yang diselenggarakan dalam pengelolaan keuangan daerah; dan

- b. Untuk memenuhi persyaratan akademis sebagai tugas akhir berupa tesis di Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian yang Penulis lakukan ini, berharap akan memberikan manfaat demi rekonstruksi dan reformasi hukum di Indonesia. Manfaat yang diharapkan Penulis adalah dapat memberikan ide dan masukan terhadap semua pihak terutama pada penegak hukum agar dapat dihindari penyimpangan administratif di daerah terkait penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Adapun manfaat yang Penulis harapkan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Dapat memberikan gagasan dan kritikan terhadap para penegak hukum di Indonesia agar serius mencermati sistem birokrasi dalam penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) agar dana yang digunakan tidak terjadi penyimpangan secara administratif oleh para pejabat di daerah; dan
- b. Dapat memberikan arahan dan kerangka berpikir yang logis terhadap langkah yang harus diambil oleh pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah agar konsep otonomi daerah tidak ada bentuk penyimpangan administratif oleh para pejabat di daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Guna memberikan solusi kongkrit terhadap perubahan dan reformasi birokrasi di Indonesia yang lebih tersistematis dan akuntabel dalam upaya perbaikan pola pengelolaan keuangan daerah; dan

- b. Guna mengembangkan daya pikir, logika dan merubah paradigma Penulis agar tetap memperkokoh semangat nasionalisme dan idealismenya dalam mengemban amanah reformasi hukum di Indonesia.

E. Kerangka Teori

1. Paradigma desentralisasi daerah

a. Desentralisasi politik

Menurut Amrah Muslimin terdapat desentralisasi politik yang artinya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu ²¹. Sebagaimana telah dikutip dari Bagir Manan bahwa desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah yang menimbulkan hak mengurus rumah tangga sendiri dan pola-pola politik di daerah yang dipilih rakyat dalam daerah tertentu ²². Dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai “*sharing of the governmental power by central rulling group with other groups, each having authority within a specific area of state*” (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pemerintahan pusat dengan kelompok yang lain yang maing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara) ²³.

Rondinelli dalam Cheema dan Rondinelli mendefenisikan desentralisasi sebagai perpindahan kewenangan atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan

²¹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Pemerintah Daerah* (Bandung : PT Alumni, 1986), hal. 4, lihat juga dalam Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo, Persada, 2012), hal. 296, lihat juga dalam W. Riawan Tjandra, *Legislative Drafting "Teori dan Tehnik Pembuatan Peraturan Daerah"* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hal. 23

²² B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta : Universitas Atmajaya, 2009), hal. 299

²³ Ni'matul Huda, *Op, Cit*, hal.29

pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke daerah. Pendapat lain yang mengartikan desentralisasi dengan kekuasaan oleh B.C Smith yakni desentralisasi sebagai pola hubungan kekuasaan di berbagai tingkat pemerintahan. Oleh karena itu, desentralisasi yang dalam realisasinya diwujudkan ke dalam bentuk otonomi daerah sering dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Desentralisasi memiliki tujuan politik yang penting, baik secara filosofis maupun ideologis. Alasannya, karena hal itu memberikan kesempatan munculnya partisipasi masyarakat dan kemandirian daerah serta menjamin kecermatan pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Sementara itu pada tingkatan pragmatis desentralisasi dianggap sebagai cara untuk mengatasi berbagai hambatan kelembagaan, fisik, dan administratif dalam melaksanakan tugas-tugas pembantuan. Senada dengan pendapat Mills tersebut Conyers menyatakan bahwa desentralisasi adalah sebagai bentuk pendidikan politik bagi masyarakat dan sebagai jalan untuk membina tanggung jawab daerah dalam melaksanakan tugasnya²⁴.

Desentralisasi ketatanegaraan yang sering disebut juga dengan desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuuren de bevoerheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik semacam ini rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan dengan batas daerah masing-masing. Lebih lanjut lagi menurut pendapat C.V. Van Der Pot bahwa desentralisasi ketatanegaraan dapat dibagi ke dalam 2 macam yaitu: Desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya dari daerah masing-masing

²⁴ Agus Dwiyanto dkk, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSKK, 2003), hal. 18-20

(otonom); dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri²⁵. Menguatnya perspektif politik mengenai desentralisasi tidak hanya menarik perhatian para ilmuwan politik untuk menganalisis relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Para ilmuwan politik juga mulai tertarik untuk menganalisis relasi kekuasaan yang ada di daerah²⁶.

b. Desentralisasi administratif

Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*) yaitu pelimpahan sebagian kewenangan kepada alat-alat atau unit-unit pemerintahan sendiri di daerah²⁷. Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*) di sana terjadi “.....a “superior” government one encompassing a large jurisdiction assigns responsibility, authority, or function to “lower” government unit one encompassing a smaller jurisdiction that is assumed to have some degree of authority”...(kekuasaan pemerintah yang satu meliputi wilayah tugas dan tanggung jawab yang lebih luas yang meliputi kewenangan atau fungsi pada pemerintah yang lebih rendah dan sebagai bagian yang meliputi wilayah yang lebih kecil pada tingkatan kewenangan yang dimilikinya)²⁸. Mawhood mendefinisikan desentralisasi adalah “*devolution of power from central to local governments*” (devolusi kekuasaan

²⁵ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah* (Jakarta: Bina Aksara, 1993), hal. 1-2

²⁶ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hal. 173

²⁷ W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hal. 23

²⁸ *Ibid*, hal. 29

dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah)²⁹. Desentralisasi administratif adalah pemerintah melimpahkan wewenang sebagaimana kewenangannya kepada alat-alat perlengkapan atau organ-organ pemerintahan sendiri di daerah yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan³⁰. Bagir Manan telah mengutip pendapat Hans Kelsen bahwa desentralisasi dimaknai seperti negara dan tatanan hukum. Dengan demikian desentralisasi menyangkal berlakunya sistem tata hukum dalam suatu negara. Di dalam negara ada “*central norm*”. Bagi Manan sendiri memberikan makna bahwa bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintah pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial ataupun fungsi pemerintahan tertentu³¹. Desentralisasi berarti pemencaran atau penyebaran wewenang dari pusat ke bagian-bagian organisasi di bawahnya, baik secara teritorial, fungsional. Teknis maupun kultural³².

Desentralisasi administratif adalah pelimpahan wewenang untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya keuangan sebagai upaya menyediakan pelayanan umum kepada berbagai level pemerintah. Delegasi tanggung jawab ini meliputi kegiatan perencanaan, pendapatan, dan pengelolaan berbagai pelayanan umum dan pemerintah pusat dan lembaga pelaksanaannya kepada berbagai unit pemerintah diberbagai level. Desentralisasi administratif dapat dikelompokkan menjadi 3 bentuk yaitu sebagai berikut: *Pertama*, dekonsentrasi (*deconcentration*) yakni pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah yang berada di dalam garis hierarki. *Kedua*, devolusi (*devolution*) yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat

²⁹ Philip Mawhood, *Local Government In The Third World* (Chicester :UK, 1993), hal. 4

³⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op. Cit*, hal.299

³¹ Bagir manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta : Sinar Harapan, 1994), hal. 24, lihat juga dalam Jimly Asshidiqie, *Op.Cit*, hal. 293

³² Mustamin dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2004), hal. 35

pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat diskresi yang tidak dikontrol oleh pusat. *Ketiga*, pendelegasian (*delegation or institutional pluralism*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada diluar struktur organisasi birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pusat. Pihak penerima wewenang mempunyai kekuasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut. Pelaksanaan desentralisasi administratif didasarkan pada sebuah argumentasi bahwa pengelolaan oleh unit-unit pelayanan publik akan lebih efektif jika diserahkan kepada unit yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Prinsip desentralisasi pengelolaan keuangan negara harus memberikan peran dan tanggung jawab kepada daerah otonom ³³.

A. Konsepsi transformasi kewenangan jabatan

Dilihat dari sumbernya kewenangan dapat dibedakan menjadi dua macam. *Kewenangan atributif* yang artinya kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat berdasarkan peraturan dan perundang-undangan. Sedangkan *kewenangan delegatif* adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya ³⁴. Terkait adanya pelimpahan wewenang terdapat pola *Management Technical Assistance* (MTA) dapat dilakukan dengan tahapan pra pelimpahan wewenang (pembekalan yang menyangkut administratif pelayanan), pelaksanaan wewenang (adanya tindakan hukum dari pejabat dan pemberian izin), dan pasca pelimpahan wewenang (teknis kinerja di lapangan) ³⁵. Konsep dalam tataran praktis antara kewenangan dan wewenang merupakan dua hal yang mempunyai korelasi perbedaan. Kewenangan adalah

³³ Abdul Halim, *Op.Cit*, hal. 26-28

³⁴ Hery Susanto dkk, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal* (Jakarta : PT Dyatama Milenia, 2003), hal. 93

³⁵ Mohtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan* (Yogyakarta : Genta Press, 1995), hal.95

apa yang disebut kekuasaan formal. Kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang) adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdil tertentu saja. Kewenangan di bidang kehakiman atau kekuasaan mengadili hanya merupakan kompetensi atau yurisdiksi saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri. Sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri ³⁶.

Jabatan adalah pendukung hak dan kewajiban dalam suatu organisasi negara. Jabatan adalah suatu lingkungan perkerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). Tiap jabatan adalah suatu lingkungan perkerjaan tetap yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi yang diberi nama negara. Jabatan adalah subjek hukum yakni pendukung hak dan kewajiban. Sebagai subjek hukum (badan hukum), maka jabatan itu dapat menjamin kontinuitas hak dan kewajiban. Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang dalam rangka susunan suatu satuan organisasi ³⁷.

Tugas-tugas negara adalah bagian dari usaha negara. Usaha negara apabila mengadakan peninjauan dari berbagai sudut pandang. Berdasarkan

³⁶ C.S.T., *Modul Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : PT Pradnya Paramita, 2005), hal. 101-102

³⁷ Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Yang Baik* (Yogyakarta: UNY Press, 2001), hal. 76

segi kududukannya (letak yang dilegalisir dalam ruang organisasi) maka dapat dibedakan yaitu sebagai berikut ³⁸ :

- a. Jabatan negara yaitu jabatan-jabatan yang secara langsung menjalankan tugas pimpinan negara. Jabatan-jabatan ini disebutkan dalam aturan Undang-Undang Dasar. Jabatan Presiden, Menteri dan Direktur Jendral lebih populer dengan pemerintah pusat dikarenakan dalam menjalankan tugas sehari-hari; dan
- b. Jabatan daerah yaitu yaitu jabatan-jabatan yang secara tidak langsung menjalankan tugas-tugas negara. Akan tetapi secara langsung menjalankan tugas pimpinan daerah.

Orang yang memegang jabatan negara disebut pejabat negara. Orang yang memegang jabatan daerah disebut pejabat daerah. Kedua pejabat ini disebut pejabat negeri. Di samping itu ada juga pejabat negeri lain seperti: pejabat badan-badan usaha negara. Dengan demikian pejabat negeri dapat berupa pejabat negara, pejabat daerah dan pejabat badan-badan usaha negara ³⁹.

Jabatan juga dapat dilihat dari segi fungsinya yaitu dapat dibedakan sebagai berikut ⁴⁰:

- a. Jabatan administrasi dalam arti luas yang meliputi admistrasi dalam arti sempit dan jabatan eksekutif; dan
- b. Jabatan justice.

Jabatan non-politis ini pada umumnya dapat diserahkan kepada seseorang yang mempunyai status sebagai pegawai negeri yaitu sebagai pegawai negeri (*ambtenaar*) atau pejabat negeri (*ambtsdrager*). Sedangkan pegawai swasta tidak boleh diserahi jabatan non-politis (pegawai negeri). Namun demikian ada juga jabatan non-politis yang tidak usah diisi oleh pegawai negeri.

³⁸ *Ibid*, hal. 199

³⁹ *Ibid*, hal. 200

⁴⁰ *Ibid*

Pejabat adalah orang dan setelah meninggal dapat diganti. Pejabat merupakan konstruksi bangunan yuridis yang kongkrit. Dalam bahasa Inggris berarti “*the king is dead*”. Dalam bahasa Perancis berarti “*le roi est mort*”. Pejabat tidak mempunyai wewenang (sebab wewenang adalah bagian dari tugas negara). Pejabat hanya mempunyai hak dan kewajiban. Hak adalah misalnya hak untuk menduduki jabatan, hak mendapat gaji dan hak mendapatkan pensiun. Kewajiban adalah misalnya kewajiban menjalankan jabatan sesuai dengan hukum yang berlaku, kewajiban masuk kantor pada waktu dan tempat tertentu, menanti perintah atasan dan menjalankan tugas yang diserahkan padanya. Kalau pejabat melanggar atau melalaikan kewajibannya maka ia dikenakan hukuman jabatan berupa peringatan keras, mutasi, dan pencabutan hak sebagai pegawai negeri. Berbeda dengan pemahaman jabatan. Jabatan bukanlah orang dan jabatan baru hidup apabila sudah dijalankan oleh pejabat (pegawai negeri). Sifatnya tidak dapat mati dan hidup terus serta tidak dapat diganti. Pejabat merupakan konstruksi yuridis yang abstrak. Dalam bahasa Inggris berarti “*long live the king*”. Jabatan mempunyai wewenang. Jabatan tidak dapat dikenai hukuman jabatan ⁴¹.

1. Atribusi

Sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan H.R dari H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt pengertian “*attributie: toekening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*” (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang) ⁴².

2. Delegasi

Sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan H.R dari H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt pengertian “*delegatie: overdraft van een*

⁴¹ *Ibid*, hal. 201-202

⁴² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2002), hal. 104

bovoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander” (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya) ⁴³. Sebagaimana Saifudin mengutip dari Bintang R. Saragih bahwa menurut Gilbert Abcarian adanya tipe mengenai hubungan antara wakil dan dengan yang diwakili terdapat istilah utusan (*delegate*) yaitu wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya dan akan selalu mengikuti petunjuk yang diwakilinya. Berbeda menurut A. Hoogewerger bahwa utusan (*delegate*) yaitu wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakili ⁴⁴.

Pendelegasian wewenang perundang-undangan justru menimbulkan *spanning* antara norma dan kenyataan. Suatu ketegangan yang menimbulkan masalah-masalah politis konstitusional. Menurut Hans Peters arti dari kata *ermachtigung* akan terjadi apabila ada penyerahan wewenang-wewenang (*bovoegdheden*), berdasarkan atas suatu alat perlengkapan (organ) negara atas namanya sendiri. Boleh dilakukan tindakan-tindakan yang sesuai dengan tatanan wewenang suatu pemangku kekuasaan. Sedangkan *ermachtigung* itu adalah suatu penyimpangan belaka dari aturan tatanan wewenang yang ditetapkan berdasarkan pembagian pelaksanaan kekuasaan negara kepada alat perlengkapan sesuai dengan konstitusi. Menurut Heinrich Triepel terkait arti *delegation* (pendelegasian) adalah “*unter delegation im sinne des offentlichen rachtverstehe ich den rechtsakt, durch den der inhaber einer staatlichen order gemeindliehen zustandigkeit, also der staat, die gemeinde selbst order einen der staats, der gemeindeorgane seine kompetenz ganz oder zum teil auf ein anderes subjekt ubertagt*” (dengan pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang

⁴³ *Ibid*, hal. 104-105

⁴⁴ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Peraturan Perundang-Undangan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hal. 160

kenegaraan, jadi negara atau kota praja menyerahkan kompetensinya seluruhnya atau sebagiannya kepada suatu subjek lain). Dengan demikian pendelegasian berarti pergeseran kompetensi dan bahkan ia mencakupi jika dipahamkan dalam arti setelitinya. Pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang yang sekarang tidak digunakannya. Sedang yang menerima pendelegasian harus mempunyai suatu wewenang sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan itu ⁴⁵.

Heinrich Triepel menjelaskan bahwa pendelegasian menimbulkan pergeseran kompetensi, sedang mandat membiarkan hak-hak jabatan, pengaturan kompetensi yang telah ada mendahului mandat tidak diusik-usik. Mandat itu dapat berupa *opdracht* (suruhan) pada suatu alat perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun berupa tindakan hukum oleh pemegang suatu wewenang memberikan kekuasaan penuh (*volmacht*) kepada sesuatu subjek lain, untuk melaksanakan kompetensi nama si pemberi mandat itu. Jadi si penerima mandat tidak kehilangan kompetensinya. Pada delegasi justru terjadi kebalikannya. Setelah terjadi pendelegasian maka si penerima delegasi sekarang melaksanakan wewenangnya yang telah diperbesar, ia akan berkerja atas namanya dan tanggung jawabnya sendiri. Sebaliknya si pemegang mandat selalu bertindak “*alieno nomine*” atas nama pihak lain. Pengertian *delegation* dibedakan oleh Heinrich Triepel dalam *echte delegation* dan *unechte delegation* (pendelegasian sesungguhnya dan pendelegasian tidak sesungguhnya). Keduanya merupakan kebalikan satu terhadap yang lain. *Echte delegation*

⁴⁵ Mustamin dkk, *Op. Cit*, hal. 60-63

dinamakan juga *devolvierende delegation* atau *translative delegation*. Istilah-istilah ini dimaksudkannya serempak pelepasan dan penerimaan sesuatu kompetensi. Jenis-jenis delegasi adalah sebagai berikut: *konservierende delegation* yang artinya adalah jenis pendelegasian dengan menyerahkan suatu kompetensinya tetapi pemangku kekuasaan yang asli sama berwenangnya seperti yang memperoleh kompetensi itu, *funktionnenzuteilende delegationf*, *fiktive oder hypothetische delegation*, *delegation zur ausubung* ⁴⁶.

3. Mandat

Sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan H.R dari H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt pengertian “*mandaat: een bestuursotgaan laat zijn bevoegheid namens hem uittoefenen door ander*” (mandat akan terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya) ⁴⁷. Sebagaimana Saifudin mengutip dari Bintan R. Saragih dalam teori mandat wakil duduk di lembaga perwakilan, karena mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Variasi dalam pengembangan teori ini muncul dalam *mandate imperative*, mandat bebas, dan mandat representasi. Mandat imperatif adalah bahwa wakil bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Mandat bebas adalah bahwa wakil bebas adalah bahwa wakil bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya, karena orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan adalah orang-orang terpercaya dan mempunyai kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya. Mandat representasi adalah wakil bergabung dalam lembaga perwakilan dan lembaga ini yang bertanggung jawab. Oleh

⁴⁶ *Ibid*, hal. 64-65

⁴⁷ Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 104-105

karena itu, wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggung jawabannya⁴⁸.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang konsep dan atau sang pengembangnya⁴⁹. Penelitian hukum normatif atau doktrinal research dari pendapat Hutchinson yang artinya yaitu *“Research wich provides a systematic exposition of rules governing a particular legal category, analyses the relathionship between rules,explain areas of difficulty and perhaps,predict future development”*⁵⁰.

Berdasarkan hal tersebut Penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal dengan penekanan pada teori-teori hukum untuk memberikan penjelasan yang detail terhadap masalah yang dirumuskan oleh Penulis. Penelitian hukum doktrinal ini akan mampu memberikan deskripsi dan analisa yang tajam terhadap beberapa variable hukum yang terdapat tinjauan pustaka. Dengan penelitian hukum doktrinal ini akan mampu menjawab dengan tuntas terhadap setiap permasalahan hukum yang ada dalam penelitian berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

⁴⁸ Saifudin,*Op.Cit*, hal. 158

⁴⁹ Sulistyowati Irianto dkk. *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleks* (Yogyakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2009), hal. 121

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Cetakan Kedua* (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2006), hal.35

2. Sifat Penelitian

Ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum⁵¹. Menurut Soerjono Soekanto penelitian *preskriptif* adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama atau di dalam kerangka menyusun-menyusun teori baru⁵². Paradigma yang digunakan Penulis adalah bersifat preskriptif dengan alasan ketika ontologi dari penelitian hukum ini berupa tindakan para pelaku (pejabat daerah) dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam memberikan hipotesis-hipotesis pada gejala hukum yang terjadi di berbagai daerah terkait dengan penggunaan Peraturan Daerah (Perda) dalam mengelola kemandirian keuangan daerah.

3. Pendekatan Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan dalam penelitian hukum terdapat lima pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)⁵³.

Pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam satu penelitian normatif akan memungkinkan seseorang peneliti untuk memanfaatkan

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hal. 22

⁵² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2005), hal.10

⁵³ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hal. 93

hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif. Dalam kaitannya dengan penelitian normatif dapat digunakan beberapa pendekatan berikut: pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), pendekatan kasus (*case approach*). Pada pendekatan tersebut dapat digabung, sehingga dalam suatu penelitian hukum normatif dapat saja menggunakan dua pendekatan atau lebih sesuai, misalnya pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis dan pendekatan perbandingan. Namun dalam suatu penelitian normatif satu hal yang pasti adalah penggunaan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dikatakan pasti karena secara logika hukum, penelitian hukum normatif didasarkan pada penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum yang ada ⁵⁴. Dalam penelitian hukum ini, Penulis akan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dengan alasan bahwa adanya otonomi daerah telah diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (4) dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu aturan yang lebih khusus terdapat dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Penulis juga dalam penelitian ini akan menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*) terkait dengan alat kebijakan yang diambil oleh para pejabat daerah dalam hal asas otonomi daerah yang ideal dijalankan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan

⁵⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Malang, 2005: Banyu Media), hal. 246-247

demikian pola dan bentuk penyimpangan administratif melalui Peraturan Daerah (Perda) dapat dikendalikan dan dapat dicegah.

4. Jenis data

Bagian terpenting lain dalam proses penelitian ialah berkenaan dengan data penelitian. Sebab inti dari suatu penelitian adalah terkumpulnya data atau informasi, kemudian data tersebut diolah dan dianalisis dan akhirnya hasil analisis itu diterjemahkan atau diinterpretasikan⁵⁵.

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum autoritatif yang artinya bahan hukum primer merupakan bahan yang memiliki otoritas atau kekuasaan dalam pelaksanaannya. Yang termasuk bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan, catatan resmi yang berkaitan dengan hukum. Publikasi hukum tersebut meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan⁵⁶.

Jenis data yang Penulis pergunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder, yaitu data atau informasi hasil menelaah dokumen penelitian serupa yang pernah dilakukan sebelumnya, bahan kepustakaan seperti buku-buku, literature, koran, jurnal, maupun arsip-arsip yang berkesesuaian dengan penelitian yang dibahas. Menurut Seorjono Seokanto, data sekunder dibidang hukum ditinjau dari kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

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

⁵⁵ M.Subana dan Sudrajat, *Dasar-Dasar Penelitian Ilmiah* (Bandung: Pustaka Setia), hal. 115

⁵⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op, Cit*, hal. 141

Dalam Penulisan Hukum ini penulis menggunakan bahan hukum primer, yaitu: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah No.08 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Keuangan Daerah, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 29 tahun 2002 tanggal 10 Juni 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggung Jawaban dan Pengawasan Keuangan dan Kelanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

- b. *Bahan hukum sekunder* yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti:
- 1) Hasil karya ilmiah para sarjana dan ahli hukum; dan
 - 2) Hasi-hasil jurnal hukum.

- c. *Bahan hukum tersier atau penunjang*, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder, misalnya; bahan dari media internet, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya ⁵⁷.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penulisan hukum ini adalah studi dokumen. Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan *content analysis* ⁵⁸. Pengumpulan data dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam penulisan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik studi pustaka atau “*collecting by library*” untuk mengumpulkan dan menyusun data yang diperlukan ⁵⁹.

Dengan demikian Penulis menggunakan berbagai sumber dalam studi pustaka berupa bermacam-macam buku dalam perspektif normatif sebagai bahan yang digunakan untuk menganalisis dan memberikan pembahasan terhadap ontologi dalam penelitian ini yaitu berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Referensi buku tersebut Penulis gunakan sebagai hipotesa awal sebelum nanti akan digunakan lebih lanjut dalam pembahasan dan kesimpulan akhir.

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal. 13

⁵⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hal. 21

⁵⁹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hal. 216-217

6. Tehnik Analisis Bahan Hukum

Metode penalaran yang digunakan oleh Penulis adalah *silogisme deduktif* yaitu hal-hal dengan rumusan secara umum dan dilanjutkan dengan penjabaran detail pada tahap berikutnya. Dalam penelitian ini Penulis menggunakan doktrin dan asas-asas terkait pemerintah daerah sebagai alat untuk menguji dan mencari kebenarannya terhadap permasalahan ontologi penelitian berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

a. Tinjauan secara umum tentang pengelolaan keuangan daerah

Dasar hukum pengelolaan keuangan daerah yaitu sebagai berikut: Undang-Undang No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang telah diubah dengan Undang-Undang No.34 Tahun 2000 tentang perubahan Undang-Undang No.1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Keuangan Negara, Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2006 dan Peraturan Pemerintah No.21 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara atau Daerah, Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Peraturan Pemerintah No.56 Tahun 2005 tentang Hibah Kepala Daerah, Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah No.65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi

Pemerintah, Pemandagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah ⁶⁰.

Dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah terdapat beberapa asas umum yang menjadi norma dan prinsip dasar yang selalu harus diacu dan dipedomi agar pengelolaan keuangan daerah dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Penyelenggara keuangan daerah wajib mengelola keuangan daerah dengan mengacu pada asas-asas umum di bawah dan mencakup keseluruhan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pertanggung jawaban dan pengawasan. Asas-asas umum pengelolaan keuangan daerah yang mengikat pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan daerah adalah keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat ⁶¹. Secara umum menurut Basuki asas-asas dalam pengelolaan keuangan daerah mencakup dua hal yaitu sebagai berikut: *Pertama*, asas yang menekankan pada sifat dan cara-cara, dan tanggung jawab dari pengelolaan keuangan daerah. Pada substansi ini berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 dinyatakan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. *Kedua*, asas integrasi dengan menitik beratkan pada substansi dari Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 bahwa dalam pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu

⁶⁰ Abdul Halim, *Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat-Daerah, Peluang dan Tantangan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Daerah* (Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana UGM, 2009), hal. 66-67, lihat juga dalam, Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2008), hal. 12-13

⁶¹ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hal. 359, lihat juga dalam, Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Palangkaraya: Laksbang Mediatama, 2009), hal. 123

sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah ⁶².

Dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat beberapa pihak antara lain sebagai berikut:

1) Pemegang Kekuasaan Pengelola Keuangan Daerah

Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah kepala daerah mempunyai kewenangan antara lain sebagai berikut: Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah, menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang, menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah, dan menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran. Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan kepada sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah, kepala satuan kerja pengelolaan keuangan daerah selaku PPKD dan kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran. Pelimpahan kewenangan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji dan menerima atau mengeluarkan uang.

⁶² Basuki, *Op.Cit*, hal. 17-18

2) *Koordinator pengelola keuangan daerah*

Koodinator adalah terkait dengan peran dan fungsi Sekretaris Daerah membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah termasuk pengelolaan keuangan daerah dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah. Sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah dalam konteks pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah mempunyai tugas koordinasi di bidang penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), menyiapkan pedoman pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan memberikan persetujuan pengesahan DPA-SKPD. Sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah mempunyai tugas di bidang: penyusunan dan pelaksanaan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan rancangan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), penyusunan Ranperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan pertanggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah dan penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggung jawaban. Selain tugas-tugas sebagaimana dimaksud koordinator pengelolaan keuangan daerah juga mempunyai tugas yaitu sebagai berikut: memimpin tim anggaran pemerintah daerah (TAPD), menyiapkan pedoman pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), menyiapkan pedoman persetujuan atas DPA-SKPD, dan melaksanakan tugas-tugas koordinasi pengelolaan keuangan daerah lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh Kepala Daerah.

3) *Pejabat Pengelola Keuangan Daerah*

Pejabat pengelola keuangan daerah yang selanjutnya disebut PPKD adalah kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan segala bentuk kekayaan daerah lainnya serta bertindak sebagai bendahara umum daerah. Dalam melaksanakan tugas PPKD bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui koordinator pengelola keuangan daerah. PPKD selaku pengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mempunyai tugas sebagai berikut: Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, menyusun rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan rancangan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda), Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah, menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah ⁶³.

b. Tinjauan secara umum tentang otonomi daerah

Istilah otonomi sendiri berasal dari Yunani yaitu *autos* (sendiri) dan *nomos* (peraturan). Dengan demikian otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri. Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara maka otonomi daerah mempunyai pengertian, *Pertama*, daerah yang mempunyai kehidupan sendiri yang tidak bergantung pada satuan organisasi lain. *Kedua*, Daerah yang mengemban misi tertentu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah untuk

⁶³ Nurlan Parise, *Pengelolaan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan BLU* (Jakarta: PT Indeks, 2007), hal. 18-20

melaksanakan tugas dan kewajiban itu di daerah. *Ketiga*, daerah yang memiliki atribut dan mempunyai urusan tertentu (urusan rumah tangga sendiri) yang diserahkan oleh pemerintah pusat serta urusan rumah tangga tersebut diatur dan diurus atas inisiatif dan kebijakan sendiri yang memiliki aparat sendiri yang terpisah dari pusat serta memiliki sumber keuangan sendiri ⁶⁴. Otonomi dalam pengertian orisinal adalah mencakup kebutuhan berdasarkan aturan (*the legal self sufficiency of social body and is actual independent*). Jadi ada 2 (dua) ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self and actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau dengan pemerintah otonomi daerah berarti pemerintah mandiri atau situasi di bawah aturan pemerintah daerah.⁶⁵ Otonomi daerah dalam pengertian materiil yaitu *materiele huishoudingsbegrip* dan dalam pengertian formal yaitu *formaele huishoudingsbegrip* ⁶⁶.

Kebijakan otonomi daerah harus memiliki pra kondisi dimana terjadi pengakuan terhadap hak politik terhadap masyarakat daerah untuk menentukan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Desentralisasi politik harus diikuti dengan demokratisasi dalam tataran kelembagaan maupun prosedural ⁶⁷. Menurut Hans Kelsen makna otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini ⁶⁸. Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua (2) kata bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwet-geving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi

⁶⁴ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya* (Jakarta:Djambatan, 2003), hal. 81-82

⁶⁵ Sujanto, *Pokok-Pokok Pemerintah Daerah* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1977), hal. 1

⁶⁶ Darumurti, *Otonomi Dearah* (Bandung:PT Citra Raya Bakti, 2000), hal.2

⁶⁷ Tim lopera, *Otonomi Versi Negara "Demokrasi dibawah Bayang-Bayang Otoriterisme"* (Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama, 2000), hal. xxx

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hal. 39

daerah selain mengandung arti *zelfwet-geving* (membuat perda-perda) juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri) ⁶⁹.

c. Tinjauan secara umum tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Pengertian secara konseptual

Anggaran Pendapatan Belanja dan Daerah (APBD) sesuai yang dikutip Irwan Taufiq Ritonga dari J.Wayong diartikan suatu rencana pekerjaan keuangan (*financial workplan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu pada waktu badan legislatif memberikan kredit kepada badan-badan eksekutif untuk melakukan pembiayaan guna memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*groundslag*) penetapan anggaran dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi ⁷⁰. Istilah Anggaran Pendapatan Belanja dan Daerah (APBD) juga dapat diartikan berdasarkan kosa katanya. “A” artinya “Anggaran” yaitu *begrooting* atau *estimate* mempunyai makna penentuan, patokan atau penetapan besarnya uang. “P” artinya “Pendapatan” yaitu *inkomen* atau *revenue* atau penerimaan dengan makna untuk membiayai pengeluaran diperlukan sumber-sumber penerimaan. “B” artinya “Belanja” yaitu *government expenditure* atau pengeluaran-pengeluaran pemerintah dengan makna pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas atau fungsinya jelas memerlukan dan melakukan pengeluaran-pengeluaran. Sedangkan tindakan-tindakan yang berakibat untuk melakukan pengeluaran tersebut

⁶⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 83

⁷⁰ Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana UGM, 2009), hal. 1

diperlukan sumber daya ekonomi yang berupa atau dinyatakan dengan penggunaan uang. “D” artinya “Daerah” mempunyai makna daerah otonom sebagai badan hukum publik dalam bentuk organisasi yang menjadi alat kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan di daerah ⁷¹. Anggaran Pendapatan Belanja dan Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan Belanja dan Daerah (APBD) dan merupakan model penganggaran pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah ⁷².

b. Pengertian secara tertulis dalam hukum positif

Dalam Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan dan sebagaimana dalam pengertian yang sama Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah “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”. Selanjutnya di ayat (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana di ayat (7) Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah”.

⁷¹ *Ibid*, hal. 2

⁷² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005), hal. 109

. Berdasarkan Pasal 1 ayat (13) Undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang dimaksud Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah “suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”. Dalam Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi: “Anggaran pendapatan dan belanja daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah”.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang dimaksud Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah “rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah”. Dalam Pasal 1 ayat (15) Peraturan Pemerintah No.08 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah yang berbunyi “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

c. Tujuan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Adapun yang menjadi tujuan dari pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu sebagai berikut:

- 1) Sebagai bentuk pertanggung jawaban, artinya pemerintah daerah harus mempertanggung jawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah;
- 2) Sebagai pemenuhan kewajiban keuangan, artinya keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa, sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan jangka pendek dan jangka panjang;

- 3) Sebagai bentuk kejujuran, artinya urusan keuangan harus diserahkan pada pegawai yang jujur dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil;
- 4) Sebagai hasil guna dan daya guna, artinya kegiatan daerah dengan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa, sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya-biaya serendahnya dan dalam waktu secepat-cepatnya; dan
- 5) Sebagai pengendalian, artinya petugas keuangan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan dan pengeluaran dengan rencana dan sasaran ⁷³.

d. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Adapun yang menjadi fungsi utama dari penyelenggaraan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah sebagai berikut:

- 1) Otorisasi adalah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
- 2) Perencanaan adalah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
- 3) Pengawasan adalah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- 4) Alokasi adalah anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
- 5) Distribusi adalah kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; dan

⁷³ Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 83

- 6) Stabilisasi anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah ⁷⁴.

e. Norma dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Adapun norma yang terkait dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu sebagai berikut:

- 1) Transparansi dan akuntabilitas yaitu merupakan anggaran daerah salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab;
- 2) Disiplin anggaran yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus beorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara biaya penyelenggaraan yang diusulkan harus dilakukan berdasarkan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggung jawabkan. Pemilihan antara biaya yang bersifat rutin dan dengan belanja yang bersifat pembangunan. Hal tersebut harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi percampuradukan kedua sistem anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana;
- 3) Keadilan anggaran yaitu pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu pemerintah wajib mengelola sistem penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan;
- 4) Efisiensi dan efektivitas anggaran yaitu dana yang terdedia harus digunakan dengan sebaik mungkin untuk menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal; dan
- 5) Format anggaran yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan format defisit (*defisit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran ⁷⁵.

⁷⁴ Sony Yowono dkk, *Op, Cit*, hal. 85-86

⁷⁵ HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 69

f. Ciri-ciri utama pengelolaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Adapun yang menjadi ciri-ciri dalam pengelolaan dari penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang baik adalah sebagai berikut:

- 1) Sederhana, artinya sistem yang lebih sederhana akan mudah dipahami dan dipelajari oleh mereka yang bertugas menjalankannya lebih besar kemungkinan diikuti tanpa salah dan cepat membawa hasil serta mudah diperiksa dari luar dan dalam. Tujuan praktis yang hendak dicapai dalam penyusunan suatu pengelolaan keuangan barangkali adalah untuk menciptakan tata cara yang sederhana sejalan dengan hasil atau tujuan yang hendak dicapai;
- 2) Lengkap, artinya secara keseluruhan, pengelolaan keuangan hendaknya dapat digunakan untuk mencapai semua tujuan mengenai unsur utama pengelolaan keuangan. Kegiatan menyusun anggaran harus menegakan keabsahan penerimaan dan pengeluaran serta menjaga agar daerah selalu dapat melunasi kewajiban keuangan menjalankan pengawasan dari dalam;
- 3) Berhasil guna, artinya pengelolaan keuangan bersangkutan harus dalam kenyataan mencapai tujuan-tujuan bersangkutan. Hal ini kadang-kadang dapat diwujudkan melalui peraturan; misalnya, peraturan mengharuskan pemerintah daerah menyelesaikan rencana anggarannya pada tanggal tertentu sebelum tahun anggaran;
- 4) Daya guna, artinya daya guna melekat pengelolaan keuangan bersangkutan harus dinaikan setinggi-tingginya. Hasil yang ditetapkan harus dapat dicapai dengan biaya serendah-rendahnya dari sudut jumlah petugas dan dana yang dibutuhkan atau hasil yang harus dicapai sebesar-besarnya dengan menggunakan petugas dan dana pada tingkat tertentu. Pengelolaan keuangan bersangkutan harus dirancang sedemikian rupa, sehingga memperbesar daya guna yang menjadi alat bagi pemerintah daerah untuk menjalankan kegiatan-kegiatannya itu dan tidak menghambatnya;
- 5) Mudah disesuaikan, artinya pengelolaan keuangan jangan dibuat demikian kaku, sehingga sulit menerapkannya atau meyesuikannya pada keadaan yang berbeda-beda. Karena itu, jumlah pegawai, jumlah bagian yang mengurus keuangan yang hendaknya jangan ditentukan dengan peraturan sedemikian rupa, sehingga sulit menjalankannya tata usaha keuangan bersangkutan jika petugas kurang atau juga dan tata cara mengubah anggaran yang dirancang, ketika harga stabil diterapkan mentah-mentah pada waktu masa

inflasi merajalela pada ukuran dan volume pekerjaan telah jauh meningkat ⁷⁶.

g. *Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.29 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Pendapatan;
- 2) Belanja (terdiri dari belanja aparatur, publik, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan dan belanja tidak tersangka); dan
- 3) Pembiayaan (terdiri dari penerimaan dan pengeluaran) ⁷⁷.

h. *Asas-asas umum dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*

Adapun yang terkait asas-asas umum dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu meliputi:

- a) Dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan;
- b) Didasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam tahun anggaran tertentu pada tahun fiskal Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sama dengan tahun fiskal;
- c) Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
- d) Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun dengan pendekatan anggaran kinerja yakni suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan;

⁷⁶ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hal. 85

⁷⁷ Sony Yowono dkk, *Op.Cit*, hal. 107, lihat dalam, Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hal. 371, lihat juga dalam, Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Makassar: Sinar Grafika, 2005), hal. 90, lihat juga dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

- e) Dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup; dan
- f) Pendapatan yang dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan perkiraan yang teratur secara rasional dan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis tertentu;
- g) Semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan maupun pengeluaran dilaksanakan melalui kas daerah ⁷⁸.
- h) Asas tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, bertanggung jawab, memperhatikan rasa keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat ⁷⁹.

Dalam kaitannya dengan asas-asas umum ini Ahmad Yani juga menyebutkan yaitu sebagai berikut:⁸⁰

- a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah;
- b) Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD) merupakan dokumen perencanaan daerah untuk periode satu tahun; dan
- c) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilitasi.

Asas-asas umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga dapat meliputi yaitu sebagai berikut:

1. Penganggaran yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan, kemampuan pendapatan daerah, fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan penetapannya;
2. Penganggaran yang bersifat bruto;

⁷⁸Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah* (Yogyakarta: UII Press, 2006), hal.229-230

⁷⁹ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hal. 80

⁸⁰ Ahmad Yani, *Op.Cit*, hal. 369, lihat juga dalam, Basuki, *Op.Cit*, hal. 19

3. Penganggaran yang didasarkan pada kepastian kecukupan tersedianya penerimaan; dan
4. Penganggaran pendapatan dan belanja daerah harus didukung dengan landasan hukumnya ⁸¹.

i. Prinsip-prinsip anggaran yang harus diperhatikan untuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Adapun prinsip dalam disiplin anggaran yang harus diperhatikan untuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah-daerah seluruh Indonesia yaitu sebagai berikut:

- 1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
- 2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau perubahannya; dan
- 3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah ⁸².

Adapun prinsip dalam disiplin anggaran yang harus diperhatikan untuk penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di daerah-daerah seluruh Indonesia yaitu sebagai berikut:

- 1) Partisipasi masyarakat, artinya adalah pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajiban dalam pelaksanaannya;
- 2) Transparansi dan akuntabilitas anggaran, artinya adalah dalam pelaksanaannya harus dapat menyajikan informasi secara terbuka

⁸¹ Basuki, *Op.Cit*, hal. 19-21

⁸² *Ibid* ,hal. 76

dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, saran, sumber pendanaan pada setiap jenis belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan;

- 3) Disiplin anggaran, artinya pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional di dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
- 4) Keadilan anggaran, artinya pungutan-pungutan daerah (pajak, retribusi dan lainnya) yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk membayar;
- 5) Efisiensi dan efektivitas anggaran, artinya pemanfaatan dana yang tersedia secara optimal bertujuan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat; dan
- 6) Taat asas, artinya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum yaitu rencana peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) lebih diarahkan agar mencerminkan keberpihakan kepada kebutuhan dan kepentingan publik serta bukan membebani masyarakat ⁸³.

⁸³ Sony Yowono dkk, *Op.Cit*, hal. 126-127

BAB III

PEMBAHASAN

A. OTONOMI DAERAH DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH SECARA MANDIRI

Adanya cita negara hukum lahir di Inggris abad XVII⁸⁴. Menurut F.J Stahl elemen negara hukum yaitu, adanya jaminan atau hak atas dasar manusia, adanya pembagian kekuasaan, pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan hukum, dan adanya peradilan administrasi negara⁸⁵. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai jantung dan jiwa negara. Undang-Undang Dasar suatu negara ada kaitannya dengan maksud dalam membentuk negara, bagaimana cita-citanya dengan bernegara, apa yang ingin dilakukannya, serta asas-asas kehidupan yang terdapat di dalamnya. Dengan Undang-Undang Dasar suatu negara sebagai komunitas memiliki tujuan yang jelas dan memandu menuju apa yang dicita-citakan. Undang-Undang Dasar juga sangat penting bagi penyelenggaraan hukum suatu negara⁸⁶. Dengan demikian muatan konstitusi telah tersebar dari pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sampai pada bunyi pasal-pasal sebagai upaya perlindungan dan jaminan hukum agar kerangka serta *grand design* negara kesatuan agar mendapatkan legitimasi tertinggi dalam negara hukum. Perlindungan dan jaminan hukum tersebut merupakan *supporting system* agar proses berjalannya negara kesatuan dapat berjalan dengan baik dalam menjalankan tata pemerintahan dan bernegara. Penulis akan memulai dari

⁸⁴ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya* (Jakarta: UI Press, 1995), hal. 1

⁸⁵ Didi Nazmi Yunus, *Konsep Negara Hukum* (Jakarta: Padang Angkasa Raya, 1992), hal. 24

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal. 81

pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alenia ke-IV terdapat bunyi “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”. Jelas pada substansi ini jaminan negara hukum telah menjadi kesepakatan bersama yang selalu didasarkan pada Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar ini lah merupakan konstitusi negara sebagai arahan kehidupan berbangsa dan bernegara. Kata “kedaulatan rakyat” merupakan landasan sosiologis pembentukan negara hukum pasti akan melibatkan dan menyerap aspirasi rakyat. Tidak cuma aspirasi rakyat, akan tetapi kepentingan rakyat telah diletakan diatas segala-galanya baik dari kepentingan pribadi dan golongan tertentu. Jaminan kedaulatan ini telah membuktikan bahwa konstitusi telah diakomodir dengan suara rakyat. Konstitusi ini juga telah menjamin adanya proses dalam menjalankan pemerintahan baik dari tingkat pusat maupun sampai ke tingkat daerah.

1. Aturan dalam Pasal 18 ayat (2), (4) dan (6) UUD 1945 sebagai kerangka otonomi daerah

a. Kelahiran filosofis-historis Pasal 18 UUD 1945

Menurut Yando Zakaria pemaknaan tentang Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah negara itu suatu “*eenheistaat*”, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen* atau yang bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan) dengan undang-undang.

Di dalam daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan ⁸⁷.

Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 18 yang menjadi sumber penyelenggaraan otonomi daerah dan dapat dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. Menurut Moh.Hatta pada tahun 1932 bertepatan dengan 13 tahun sebelum Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan berpendapat bahwa hak menentukan nasib sendiri terdapat juga di kota dan desa. Kota, desa atau daerah akan mendapat otonomi dan tugas pembantuan. Keperluan memberikan hak otonomi dan tugas pembantuan kepada kota, desa dan daerah yaitu dalam rangka melaksanakan kedaulatan dasar dari rakyat dan keperluan setempat yang berlaianan ⁸⁸.

Terkait dengan proses pemerintahan daerah terdapat polemik dari sebelum amandemen konstitusi dan setelah adanya perubahan. Sebelum diubah ketentuan mengenai pemerintah daerah diatur dalam satu Pasal yaitu Pasal 18 (tanpa ayat), setelah diubah menjadi tiga pasal yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Semua pasal tersebut diputus dalam amandemen kedua konstitusi pada tahun 2000. Perubahan terkait pemerintahan daerah ini juga bagian dari suatu pendekatan dalam mengelola negara. Disatu pihak ditegaskan tentang Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia (NKRI) dan di pihak lain ditampung kemajemukan bangsa sesuai dengan sasanti Bhineka Tunggal Ika. Pencantuman tentang pemerintah daerah di dalam perubahan Undang-

⁸⁷ Yando Zakaria dkk, *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaharuan Agraria* (Yogyakarta:Lapera Pustaka Utama, 2001), hal. 153

⁸⁸ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)* (Jakarta: Unsika, 1993), hal. 9

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatar belakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan masyarakat daerah. Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda nasional. Melalui penerapan Bab tentang Pemerintahan Daerah diharapkan lebih mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat di daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi di daerah. Semua ketentuan itu dirumuskan tetap dalam kerangka menjamin dan memperkuat negara kesatuan, sehingga dirumuskan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah⁸⁹.

Menurut C Wahyu Haryo PS⁹⁰ dalam otonomi daerah mengandung dua tahapan yakni transisi desentralisasi dan konsolidasi desentralisasi. Pemaknaan transisi ini ditandai dengan adanya bongkar dan pasangunya berbagai aturan dengan agenda penguatan kelembagaan. Bertolak dari Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Indonesia merupakan negara kesatuan. Korelasinya harus disejajarkan dengan konsep negara demokrasi. Peralihan wacana tersebutlah yang mengilhami isu adanya konsep federal. Otonomi daerah yang termaktub dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan awal tentang konsepsi adanya pergeseran apakah negara kesatuan atukah federal. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah telah menimbulkan polemik

⁸⁹ Eddie Siregar, *Panduan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2012), hal. 119-120

⁹⁰ *Kompas*, 15 September 2012, hal. 5

dan fragmentasi otoritas tentang kebijakan baik yang berasal dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Jabatan politis atau kah administrasi juga menjadikan tarik ulur dan berimplikasi terhadap kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah daerah. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan adanya konsepsi negara kesatuan. Pada pasal ini juga telah dibungkus dan ditutup rapat-rapat dengan Pasal 1 ayat (3) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan adanya konsepsi negara hukum. Hukum diletakan dalam kerangka tertinggi dalam menjalankan berbangsa dan bernegara. Negara kesatuan juga telah diakomodir dan dilindungi dengan adanya jaminan hukum.

Maka, ketika rancangan perubahan kedua Undang-Undang Dasar dibahas pada 2000, ketentuan Pasal 18 ayat (1) tersebut dengan sengaja menggunakan istilah”.....dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota...”. Dengan penggunaan istilah ini ingin ditegaskan bahwa hubungan antara pusat dan daerah, dan antara provinsi dan kabupaten/kota kembali bersifat hierarkis vertikal. Dengan demikian secara sadar menggunakan istilah “pembagian” itu dalam konteks pengertiannya yang bersifat vertikal sehingga konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) haruslah diartikan sebagai pembagian dalam konteks pengertian yang bersifat vertikal pula ⁹¹. Dalam tataran konseptual kenegaraan pergulatan antara pemerintah pusat dan daerah terungkap lewat penyertaan, prinsip otonomi daerah sejak dini dalam konstitusi Indonesia seperti terungkap dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ⁹². Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional negara Indonesia

⁹¹ Jimly Asshidiqie, *Op.Cit*, hal. 293

⁹² Cornelis Lay. 2001. *Otonomi Daerah dan Keindonesiaan*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Volume 5, No.2 (November 2001). Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, hal. 139-140

telah memberikan pedoman dasar bagaimana pemerintahan daerah diselenggarakan di Indonesia. Sesuai dengan Pasal 18, 18 A, 18 B konstitusi penyelenggaraan pemerintahan tidak diselenggarakan secara sentralisasi tetapi desentralisasi. Dalam Pasal-Pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang. Di sisi lain, Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Atas dasar ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara prinsip menganut dua (2) nilai dasar yaitu nilai kesatuan dan nilai otonomi. Nilai kesatuan memberikan indikasi bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya pada *magnitude* negara. Artinya, pemerintah nasional adalah satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat, bangsa, dan negara. Nilai dasar otonomi diwujudkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas-batas kedaulatan negara. Hal ini disebabkan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Indonesia adalah *Eenheidstaat*, maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat*. Ini berarti bahwa besar dan luasnya daerah otonomi dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah dibatasi dengan menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara⁹³.

Sebelum adanya perubahan konstitusi yang mengatur lebih detail tentang otonomi daerah ada beberapa yang sempat menjadi perdebatan dalam usulan tersebut yaitu sebagai berikut:

⁹³ Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*. (Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010), hal. 22-23

- a) Prinsip pemberian atau pengakuan otonomi luas kepada daerah. Segala urusan yang tidak secara tegas ditentukan sebagai urusan pusat adalah urusan daerah;
- b) Daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan konstitusi, undang-undang dan berbagai kebijakan nasional yang tidak bertentangan dengan asas dan wewenang daerah;
- c) Hak daerah untuk memperoleh manfaat uang sebesar-besarnya atas segala potensi dan kekayaan yang ada di daerahnya masing-masing;
- d) Segala bentuk eksploitasi kekayaan negara (rakyat) yang ada di daerah oleh pusat atau atas nama pusat, harus diikuti dengan ketentuan pembagian hasil antara pusat dan daerah;
- e) Pemerintah daerah disusun dalam satuan pemerintahan provinsi, kabupaten, kota dan desa yang dibentuk dengan undang-undang;
- f) Pemerintahan provinsi, kabupaten, kota, dan desa diselenggarakan masing-masing oleh gubernur, bupati, wali kota, dan kepala desa yang dipilih secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan;
- g) Di setiap provinsi, kabupaten, dan kota diadakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dipilih langsung oleh rakyat daerah bersangkutan sebagai pembentuk Peraturan Daerah (Perda), mengawasi pemerintah daerah, menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan wewenang lain yang ditetapkan dengan undang-undang. Peraturan Daerah (Perda) dari setiap daerah yang bersangkutan disahkan oleh masing-masing gubernur, bupati, walikota dan dimuat dalam lembaran daerah;
- h) Gubernur, bupati, wali kota dan kepala desa dapat diberhentikan atas resolusi 2/3 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) karena melakukan perbuatan melawan hukum, bertingkah laku tidak pantas, melalaikan tugas, atau karena tidak cakap; dan
- i) Pemerintah daerah dapat menjalankan tugas-tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan atau berdasarkan undang-undang⁹⁴.

b. Substansi Pasal 18 ayat (2), (4) dan (6) UUD 1945

Konsepsi negara kesatuan telah diragukan keberadaannya dengan adanya otonomi daerah dalam menjalankan tata pemerintahan daerah. Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas

⁹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta:PSH FH UII, 2005), hal. 6

daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang”. Menurut Penulis dengan kata “*dibagi atas daerah-daerah*” telah dimaknai negara kesatuan akan terpecah dan tidak lagi hubungan koordinasi dengan pemerintah pusat. Apalagi dalam menjalankan pemerintahan daerah dijalankan dengan konsep otonomi daerah yang seolah-olah akan memberikan fragmentasi perpecahan di daerah. Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam pemaknaan ini dalam menjalankan pemerintahan daerah wajib dilaksanakan dengan “asas otonomi dan tugas pembantuan”, sehingga jelas dengan asas ini pola hubungan dengan antara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah masih ada koordinasi serta pemerintah pusat tidak akan lepas tangan. Pemaknaan pasal-pasal dalam konstitusi tidak boleh dimaknai secara terpisah, akan tetapi wajib dimaknai secara holistik dan koherensi dengan tidak boleh dipisahkan antara yang satu dengan yang lain. Hal ini juga diperkuat dalam ayat (4) yang disebutkan “Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Selanjutnya dalam ayat (6) disebutkan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Kata “otonomi seluas-luasnya” merupakan sifat diskresi yang dilakukan oleh pemerintahan daerah dalam menjalankan konsepsi otonomi daerah. Perlu diingat bahwa masih ada kata sebagai penutup yaitu kata “Pemerintah Pusat” yang mengindikasikan hubungan koordinasi yang dijalin dengan pemerinatah daerah tidak terputus.

Ada pembagian yang menjadi urusan pemerintah pusat dan ada juga yang wajib diurus hanya oleh pemerintahan daerah. Pemaknaan “berhak menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan-peraturan lain” merupakan alasan yuridis yang wajib dilakukan oleh pemerintahan daerah dalam mengatur daerahnya. Dalam penentuan ini pun berupa Program Legislasi Daerah (Prolegda) juga masih mendapat pengawasan dari kementerian dalam negeri. Hal ini juga telah memberikan bukti kepedulian pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah tidak lepas tangan. Kementerian dalam negeri merupakan tangan panjang dan salah satu lidah administratif dari pemerintah pusat dalam memberikan pengawasan terhadap berjalannya pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah pun juga wajib tunduk dari semua aturan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat.

Dalam Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerinatah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang”. Penulis mencoba mencermati dalam pemaknaan dari kata “hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah” yang telah menunjukkan pola koordinasi dalam pembagian keuangan tetap terjaga dan telah terjadi dalam komunikasi dua arah serta tidak ada kecenderungan untuk saling memisahkan diri. Pola sinergisitas ini menunjukkan salah satu parameter terhadap kuatnya negara kesatuan yang akan dijalankan dalam penyelenggaraan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Kunci rapat terhadap perdebatan secara normatif terkait negara kesatuan ini telah dikunci dengan rapat dan tertutup serta tidak mungkin terbuka lagi dengan adanya Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang

menyebutkan bahwa “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.

Dalam pelaksanaan kerangka otonomi daerah ternyata memiliki beragam pengertian. Pengertian otonomi menurut pejabat pemerintah berbeda dengan interpretasi yang lain ⁹⁵. Prinsip otonomi daerah menekankan pada pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk pemerintah kepada pemerintah menjadi kewenangan dalam kerangka Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia . Pelembagaan otonomi daerah hanya diartikulasi sebagai *a final destination* (tujuan akhir), tapi lebih sebagai *mechanic* (mekanisme) dalam menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintah yang menciptakan demokratisasi penyelenggaraan yang dilaksanakan sendiri oleh otonom. Diantara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*), memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*), memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif ⁹⁶.

Otonomi terbatas yang mengandung beberapa tolak ukur yaitu, *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara katagoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, Apabila sistem *supervise* dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentuka secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan

⁹⁵ Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, *Hasil Studi Komisi Ilmu Sosial Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia tentang Percontohan Otonomi Daerah*. (Jakarta: Sekretariat Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, 1996), hal. 45

⁹⁶ Heri Abduh Sasmito. 2010. *Peran, Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pemberian Peraturan Daerah*. Jurnal Konstitusi PKK-FH. Volume II, No.1 (Juni 2010). Semarang: UNES, hal. 168

hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas yang bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya ⁹⁷. Otonomi daerah merupakan keputusan sendiri (*self ruling*) ⁹⁸. Pemaknaan yang singkat dan lugas juga dikonsepsikan bahwa otonomi sebagai *selfwelgeving* atau pengundangan sendiri ⁹⁹. Dalam pengertian yang lebih baku dan sederhana dalam kamus hukum juga disebutkan Otonomi daerah adalah wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan perundangan yang berlaku ¹⁰⁰. Pemaknaan otonomi bukan saja dalam arti pendelegasian wewenang dan yang menerima akan tetapi juga dapat berupa adanya hubungan pusat dan daerah (*materick taak verdeling*) ¹⁰¹.

Otonomi daerah merupakan arah kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk mengurangi sifat pemerintah yang cenderung terpusat dengan tidak melibatkan pemerintah daerah untuk ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan isi pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No.32 tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan:

⁹⁷ *Ibid*

⁹⁸ Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hukum Internasional* (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 2001), hal. 1

⁹⁹ Hasan Shadily. 1990. *Ensiklopedia Indoensia* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1990), hal. 2490

¹⁰⁰ Yan Pramudya Puspa, *Kamus Hukum Lengkap* (Semarang: Arca Ilmu, 1977), hal. 64

¹⁰¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 38

”Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Hal senada juga telah diatur dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

”Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintah. Karena itu yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintah dari pemerintah tingkat pusat ke tingkat daerah. Padahal esensi kebijakan otonomi daerah itu berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa. Pada tingkat supra struktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan. Kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Keduanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum ¹⁰².

Dalam mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan lahirnya otonomi daerah dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dan

¹⁰² Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hal. 794

berwibawa ¹⁰³. Otonomi daerah sebenarnya adalah kemampuan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik seluas-luasnya kepada rakyat dan kemampuan pemerintah daerah untuk melibatkan masyarakat lokal dalam penentuan serta pelaksanaan kebijakan pemerintahan yang bermuara pada pemenuhan kebutuhan rakyat lokal. Hal ini berarti penataan organisasi perangkat daerah lebih dari sekedar persoalan efektivitas dan efisiensi fungsi kelembagaan pemerintah daerah, tetapi merupakan persoalan reformasi *mindset* para administrator tau birokrat daerah agar lebih berorientasi melayani rakyat sesuai dengan hakikat makna dari administrasi ¹⁰⁴.

Peluang digitalisasi pada tingkat pemerintah daerah memang selalu dipertanyakan banyak pihak karena sudah menjadi anggapan umum bahwa tingkatan yang paling ideal untuk menghadapi dampak globalisasi dari pemerintah pusat. Hal ini dapat dipahami karena dengan menyatukan kekuatan pada batas-batas *nation-state* dianggap memperbesar peluang menghadapi tantangan global persaingan internasional, tapi kenyataannya tidak akan selalu demikian adanya, karena globalisasi ternyata tidak membatasi semua ruang kehidupan melampaui batas *nation state* ¹⁰⁵. Globalisasi dan desentralisasi merupakan dua hubungan dalam perwujudan pemerintah daerah yang menuju ke arah demokratisasi. Dengan adanya perkembangan zaman yang makin global dengan sistem pemerintah daerah yang ada akan rentang untuk menuju disorientasi anggaran dari pemerintah pusat jika dalam penerapannya tidak menurut aturan yang berlaku. Potensi daerah yang berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain akan

¹⁰³ Amin Ibrahim, *Model Ketahanan Nasional Sebagai Model Administrasi Negara Untuk Memberdayakan Otonomi Daerah* (Bandung: Mandar Maju, 2006), hal. 5

¹⁰⁴ W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hal. 41

¹⁰⁵ M.R. Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah* (Malang: Anggota IKAPI Jatim, 2007), hal. 99

mempengaruhi perbedaan pendapatan asli daerah, banyaknya jenis ras, suku, dan agama yang plural dapat menyebabkan perpecahan jika pemerintah daerah tidak dapat mengakomodasi penggunaan dana daerah dengan maksimal.

Dengan penerapan otonomi daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat berarti merupakan salah satu upaya untuk menciptakan *good governancae*. Adapun substansi dari sistem pemerintahan yang baik adalah:

1. Partisipasi rakyat artinya mendorong warga untuk menggunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung;
2. Penegakan hukum artinya untuk mewujudkan penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian menjunjung hak-hak asasi manusia dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup di masyarakat;
3. Transparansi artinya untuk menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai;
4. Kesetaraan artinya untuk memberikan peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat demi menyejahterakan rakyatnya;
5. Daya tanggap artinya meningkatkan kepekaan penyelenggara pemerintah terhadap aspirasi masyarakat;
6. Akuntabilitas artinya untuk meningkatkan tanggung jawab para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas;
7. Wawasan ke depan artinya untuk memberikan arah pembangunan, sehingga dapat membantu dalam penggunaan sumber daya kreatif;
8. Pengawasan artinya untuk melibatkan pihak swasta dan masyarakat dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan;
9. Efisiensi dan efektivitas artinya untuk menjamin pelayanan pada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab; dan

10. Profesionalisme artinya untuk meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberikan pelayanan yang mudah, cepat, tepat dan terjangkau ¹⁰⁶.

Prinsip-prinsip dan sendi-sendi otonomi daerah meliputi yaitu sebagai berikut: *Sharing of power* (pembagian kekuasaan); *Distribution of income* (pembagian pendapatan); dan *Empowering* (kemandirian administrasi daerah) ¹⁰⁷. Berkenaan dengan otonomi daerah ada pendapat dari Rasyid

”gejala pemerintah muncul ketika keadaan yang sulit terkendali ia menggambarkan tentang keadaan masyarakat berada dalam situasi serta teratur, individu mengharapkan ada kekuatan yang mengatur keadaan yang baik dan adanya tuntutan terbentuk agar lebih ke dalam yang stabil dengan demikian memaksa pemerintah untuk menggunakan sifat jabtannya dalam meminimalisasi kepentingan kelompok lain yang dianggap sumber kejahatan utama ¹⁰⁸.

Dalam tataran teoritis dengan adanya desentralisasi akan dapat mengurangi beban-beban dan tugas dari pemerintah pusat yang makin menumpuk. Daerah otonom yang terbentuk dari manivestasi asas atau prinsip desentralisasi berakibat adanya kewenangan dari masing-masing daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berkenaan dengan masalah pembiayaan maka pemerintah daerah juga mempunyai andil besar untuk melakukan proses pembiayaan dalam tiap aktivitas yang dilakukan demi kepentingan masyarakat kecil. Tujuan pemberdayaan perekonomian daerah adalah berhubungan dengan menciptakannya kemampuan diri sendiri untuk mengikutsertakan partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana ekonomi kerakyatan yang kondusif. Konsep desentralisasi bertujuan untuk menciptakan dan

¹⁰⁶ Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Kata Hasta, 2005), hal. 8

¹⁰⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : PT Raja Grasindo Persada), hal. 338

¹⁰⁸ Muchlis Hamdi, *Memahami Ilmu Pemerintah Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 74

meningkatkan perekonomian daerah yang transparan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pemerintah daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan, kecuali urusan pemerintah oleh undang-undang dan otonomi yang seluas-luasnya ¹⁰⁹. Dalam beberapa pengecualian tentang kasus-kasus yang terjadi dalam penerapan otonomi daerah telah menunjukkan proses yang sangat baik. Hal ini juga senada dengan konsep tentang desentralisasi yang dinyatakan oleh beberapa pakar. Dengan desentralisasi dan otonomi daerah lebih terbuka peluang partisipasi rakyat dalam pembangunan daerah. Kekhawatiran bahwa otonomi daerah yang kaya sumber daya alam dengan yang miskin kiranya akan berkompetensi kualitas tentang sumber daya alam. Dalam otonomi daerah harus khusus diberikan pada daerah yang tidak cukup sumber daya alamnya ¹¹⁰. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa serta kesatuan masyarakat hukum adat atas tridisionalnya ¹¹¹. Dengan demikian dalam penerapan otonomi daerah ini pemerintah juga ada etiked baik untuk terus mendukung segala pembangunan yang ada di daerah. Pemerintah juga tidak akan bermaksud untuk mematikan potensi yang dimiliki oleh setiap daerah. Hal ini dimaksudkan bagi masyarakat tradisional yang masih terikat dengan hukum adatnya tidak akan terampas hak-hak tanah yang di milikinya, tapi dengan penerapan otonomi daerah justru akan melindungi hak rakyat secara adil. Dengan keadilan tersebut maka penerapan otonomi daerah dapat dirasakan oleh semua lapisan masyarakat. Pandangan Sjachran Basah berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat

¹⁰⁹ Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hal. 9

¹¹⁰ Mubyarto, *Prosperk otonomi daerah dan perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi* (Yogyakarta: Anggota IKAPI, 2001), hal. 197

¹¹¹ Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, hal. 59

berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif ¹¹².

Menurut Penulis, konteks negara dan demokrasi tidak dapat dilepaskan antara yang satu dengan yang lain. Keduanya berjalan seimbang mengikuti dinamika tata pemerintahan. Bentuk negara kesatuan telah menjadi kesepekatan baik secara konstelasi politik dan demokrasi yang diwakili oleh para pendiri bangsa ini. Akan tetapi dalam perjalanan tata pemerintahan kamufase dalam kerangka kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat justru akan menimbulkan fragmentasi perpecahan. Hal ini terbukti dengan adanya otonomi daerah yang menjadi kebijakan mutlak dalam pengembangan potensi daerah. Daerah dituntut mandiri dan mampu menghidupi pemerintahan sendiri. Dalam keadaan ini pemerintah dianggap istirahat dan bahkan lepas tangan dalam mengembangkan potensi daerah.

Adanya pengaruh eksternal dan strategis sebagai permasalahan yang menghalangi berkembangnya otonomi daerah dan sistem politik di Indonesia yaitu:

1. Era globalisasi;
2. Adanya kemajuan di bidang teknologi informasi dan komunikasi sebagai gejala penyatuan dari berbagai yang pecah yang dapat menuju ke arah dis integrasi bangsa;
3. Lingkungan perkembangan strategis sebagai peluang untuk memanfaatkan otonomi luas yang dilaksanakan dalam rangka perwujudan dan pemerintah yang makin demokratis
4. Banyak aparat pemerintah yang belum profesional;
5. Dalam memajukan visi dan misi untuk meleakukan kesejahteraan masyarakat sangat kurang mengindikasikan keseriusan;
6. Koordinasi antar instansi daerah masih kurang yang diterapkan apalagi dalam menghadapi perkembangan global yang makin tajam;

¹¹² Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1992), hal. 2

7. Kelembagaan organisasi otonomi daerah yang belum tertata;
8. Pengawasan yang kurang mantap;
9. Penetrasi budaya asing akibat kemajuan teknologi informasi yang malunturkan jati diri bangsa; dan
10. Akibat kemiskinan yang makin luas ¹¹³.

Pembentukan pemerintah daerah otonom tidak akan berpatokan dengan besarnya pendapatan daerah, hal ini disebabkan pemerintah daerah juga sudah menjadi tanggung jawab nasional. Agar pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dapat berjalan dengan baik maka harus ada aturan yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Tentang biaya rumah tangga yang diperoleh adapun sumber-sumbernya adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat dapat berupa; subsidi, sumbangan, atau bantuan pemerintah pusat, pinjaman dari luar negeri melalui pemerintah pusat, sumber-sumber penghasilan yang semula merupakan wewenang pemerintah pusat, tapi kemudian diserahkan pada pemerintah daerah
2. Sumber-sumber keuangan daerah sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti; hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan lain-lain usaha daerah yang sah ¹¹⁴.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah maka dapat digunakan prinsip-prinsip yaitu sebagai berikut:

1. Desentralisasi

Dalam perjalanan tata pemerintahan daerah di Indonesia terkait makna “desentralisasi” sebenarnya sudah menjadi tradisi sejak pemerintahan kolonial Belanda. Tatkala *Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlands-Indie*, yang lebih populer disebut

¹¹³ J, Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2007), hal. 48-49

¹¹⁴ C.S.T Kansil dkk, *Pemerintahan Daerah Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafikan, 2001), hal. 11

Desentralisatie Wet 1903 itu diundangkan. Apalagi setelah disusul dengan dimaklumatkannya *Decentralisatie Besluit 1904* dan *Locale Ordonantie 1905*, semua orang mengetahui bahwa *raad* yang akan dibentuk bukan lagi *de kolonial raad* yang akan bicara dengan kewenangan desentralisasinya mengenai soal anggaran bagi seluruh negeri ¹¹⁵.

Dalam mengawali pemaknaan tentang desentralisasi secara umum sebagai tahapan dan celah dalam proses penyelenggaraan otonomi daerah terlebih dahulu Penulis hadirkan sejarahnya. Pada masa-masa kerajaan tahun 1854 masih terdapat dominasi yang bersifat sentral dengan aturan dibawah konstitusi Hindia Belanda. Pada tahun 1903 baru lahirlah desentralisasi kecil (*kleine decentralisatie*). Pada tahun 1922 terdapat istilah desentralisasi besar (*grote decentralitie*) yang merupakan kantor pelayanan sipil di Eropa. Pada periode 1942-1945 hegemoni sentralisasi masih dibawah pemerintah Jepang. Pada tahun 1945 bersamaan dengan kemerdekaan maka desentralisasi lebih kuat keberadaanya. Pasca kemerdekaan tersebut lahirlah Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 yang berkaitan dengan hubungan antara pusat dan daerah. Selanjutnya lahir Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang pemberian kekuasaan kepada daerah, walaupun secara hierarkis disub-ordinasi ke tingkatan di atasnya. Pada tahun 1959 lahirlah demokrasi terpimpin yang mengilhami tahun 1965 sentralisasi lebih kuat daripada desentralisasi. Pada masa itu lahirlah Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Undang-Undang No.18 Tahun 1965. Tahun 1974 lahirlah Undang-Undang No.5 yang mengawali tentang prinsip-prinsip pemerintahan daerah. Pasca reformasi Desentralisasi diperkuat dengan Undang-Undang No.

¹¹⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hal. 64

22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Terakhir lahir Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ¹¹⁶.

Konsep desentralisasi dalam ketatanegaraan mencakup pula otonomi dan tugas pembantuan. Apabila pemerintahan yang lebih tinggi menyerahkan sesuatu hal kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk diatur seluruhnya secara bebas maka dapat dikatakan bahwa persekutuan yang lebih rendah itu mempunyai urusan rumah tangga sendiri atau otonomi. Dalam kaitannya dengan desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri. Sedangkan menurut M.Hadjon dan kawan-kawannya memberikan pengertian bahwa desentralisasi mengandung makna wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah. Baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan ¹¹⁷.

¹¹⁶ Mason C. Hoadley, *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006, hal. 285, lihat juga dalam W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hal. 52-53

¹¹⁷ Murtir Jedawi, *Memacu investasi di Era Otonomi Daerah* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hal 45

Menurut Koesoemahatmaja ¹¹⁸ mengartikan desentralisasi yaitu pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Desentralisasi adalah acara atau juga sistem untuk menunjukkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintah negara. Menurut Amrah muslimin dibedakan dalam 3 macam yaitu *pertama*, desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. *Kedua*, desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat baik terikat maupun tidak pada satu daerah tertentu. *Ketiga*, desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri. Mengenai pengertian desentralisasi politik diatas, menurut Bagir Manan tidak lain adalah desentralisasi teritorial, karena faktor daerah menjadi salah satu unsurnya. Sementara pengertian desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu.

Selain dalam pembagian konsep desentralisasi terdapat juga pemaknaan yang melekat dengan makna dalam kaitannya pada proses penyelenggaraan pemerintah daerah. Penulis mengambil pemaknaan ini menurut Jimly Asshiddiqie ¹¹⁹ adalah sebagai berikut;

¹¹⁸ Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Admistrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung: Nuansa Anggota IKAPI, 2009), hal.120

¹¹⁹ W. Riawan Tjandra, *Op. Cit*, Hal. 25

“Desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan. Sebaliknya desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan (*transfer of authority*) berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintah daerah yang berada diluar jangkauan kendali pemerintah pusat. Sementara itu desentralisasi dalam arti devolusi merupakan penyerahan merupakan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat”

Dalam kepustakaan dikenal ada dua macam desentralisasi yaitu ¹²⁰, *Pertama* desentralisasi jabatan yaitu pemencaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja. *Kedua*, desentralisasi kenegaraan yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungan sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Bagir Manan atas pandangan Kelsen tentang desentralisasi dalam arti statis dan desentralisasi dalam arti dinamis. Desentralisasi dalam arti statis adalah suatu konsepsi desentralisasi yang tidak mencerminkan kewenangan daerah untuk membuat aturan sendiri guna mengatur rumah tangganya sendiri. Sebab kaidah hukum yang berlaku sah untuk bagian wilayah tertentu untuk ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan yang dimaksud desentralisasi dalam arti dinamis yaitu berkaitan dengan bahan yang membentuk kaidah hukum. Selanjutnya Tjahja Suprianta mengemukakan bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan adalah pelimpahan urusan dari pemerintah pusat kepada satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok penduduk yang mendiami wilayah itu. Menurut Joseph Riwo Kaho dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan,

¹²⁰ *Ibid*

desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya menimbulkan tirani. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi. Dari segi tehnik organisasi pemerintahan, alasan mendirikan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintahan setempat. Dari sudut kultural desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan pada kekuasaan suatu daerah seperti geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah. Dari sudut pembangunan ekonomi. Desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut. Desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijakan pemerintahan terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

2. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi diterangkan sebagai *atribute* atau penyerahan kewenangan oleh pejabat departement. Walaupun dalam kenyataannya asas dekonsentrasi dalam hukum tatanegara positif. Menurut Amrah Muslimin ¹²¹ pengertian dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai wewenang dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat

¹²¹ *Ibid*

pemerintahan pusat yang ada di daerah. Djoko Prakoso mengungkapkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan kepada pejabat di daerah, tetapi tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat baik perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pembiayaannya. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, menyatakan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Selanjutnya Pasal 1 huruf d Peraturan Pemerintah No.39 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau perangkat pusat di daerah. Menurut M.Solly Lubis mengungkapkan bahwa dekonsentrasi merupakan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau perangkat pusat di daerah.

3. Tugas pembantuan

Tugas pembantuan adalah pemerintah menugaskan kepada pemerintah daerah otonom untuk ikut serta melakukan kewenangan urusan pemerintah dengan batasan-batasan pertanggung jawaban, dimana pelaksanaannya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari

pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu ¹²².

Secara teoretis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara. Berbeda kalau menurut Jayadi N.K desentralisasi mengandung 4 unsur yaitu: pembentuk daerah otonom, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat, desentralisasi merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat, kekuasaan yang dipercayakan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu. B.C Smith mendefinisikan desentralisasi sebagai proses melakukan pendekatan kepada pemerintah yang mensyaratkan terdapatnya pendelegasian kekuasaan (*power*) kepada pemerintah bawahan dan pembagian kekuasaan kepada daerah. Pemerintah pusat dipersyaratkan untuk menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah daerah sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi ¹²³.

Terkait problematik dalam kelembagaan baik di tingkat pemerintah pusat dan daerah juga terjadi isu-isu lainnya. Praktek kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah, misalnya telah memberikan otoritas yang cukup besar kepada daerah (kabupaten/kota) ¹²⁴. Dalam kebijakan yang diambil oleh pemerintah

¹²² *Ibid*

¹²³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Makassar: Sinar Grafika, 2005), hal. 13-14

¹²⁴ Kacung Marijan, *Op.Cit*, hal. 33

pusat terkait otonomi daerah juga mengandung kebijakan desentralisasi yang lebih komprehensif. Kebijakan itu tidak hanya difokusin pada desentralisasi administrasi, melainkan juga desentralisasi politik dan desentralisasi fiskal ¹²⁵.

Terkait otonomi daerah Penulis akan memberikan wacana dan pemaknaan tidak hanya dari aspek keuangan akan tetapi juga aspek kebijakan politik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah adalah

”sebuah proses legalisasi berupa *legal policy* dengan politik hukum sebagai jiwa dan semangat dalam proses demokratisasi sebagai implementasi tugas dan wewenang dari pemerintah pusat baik secara struktural dan administratif kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan, mengelola dan mengatur sendiri dengan konsep keuangan daerah secara mandiri dan terlepas dari intervensi pemerintah pusat”.

Pemaknaan proses legalisasi berupa *legal policy* adalah otonomi daerah tidak serta merta terkonseptualisasi begitu saja, akan tetapi melalui tahapan yang melibatkan mekanisme yuridis agar dapat dijalankan secara maksimal. *Umbrella act* berupa aturan yang mengakomodir tentang adanya otonomi daerah juga melewati sebuah kebijakan pemerintah. *Legal policy* ini lah yang merupakan out put adanya legalisasi dari sebuah konsep otonomi daerah. Politik hukum merupakan jiwa dan semangat dalam artian kebijakan diambil melalui tahapan konstelasi antara partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terlepas dari setiap partai politik akan mengambil kepentingan dalam konseptualisasi atau tidak dalam perumusan otonomi daerah. Proses politik akan selalu mendahului sebelum hukum itu lahir, jelas dalam pemaknaan ini adalah hukum akan baru lahir ketika kompromi politik sudah melalui tahapan formal yuridis

¹²⁵ *Ibid*, hal. 173

dan telah mendapat kesepakatan bersama. Hal paling penting adalah ketika terjadi perdebatan antara politik dan hukum seperti ini harus dimaknai secara *holistik* jangan *parsial* saja jangan sampai ada *distorsi* dalam pemaknaan konteks hukum yang menjadi substansi dasarnya agar dikotomi dalam sistem ketatanegaraan dapat terminimalisir.

Proses demokratisasi bermakna dengan adanya otonomi daerah akan meminimalisir dominasi dari pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan. Transformasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah ini lah yang masuk ranah proses demokrasi. Implementasi tugas dan wewenang dari pemerintah pusat bermakna dalam konteks yang lebih luas pemaknaan *zoon politicon* bahwa pemerintah pusat tidak akan mungkin dapat berjalan dalam menjalankan pemerintahannya tanpa adanya pemerintah daerah. Tugas dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah pusat tidak akan mungkin berjalan tanpa dibantu dari pemerintah daerah. Kondisi daerah masing-masing sangat beragam dan tidak mungkin juga pemerintah pusat akan mengawasi sendiri kondisi di daerah. Pemerintah daerah dijadikan sebagai fasilitator agar setiap tugas dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah pusat dapat dijalankan oleh pemerintah daerah. Secara struktural dan administratif adalah pemaknaan struktural merupakan proses hierarki bahwa gubernur, bupati dan atau walikota merupakan wakil dari pemerintah pusat. Tanggung jawab dan mekanismenya harus patuh dan taat dari pemerintah pusat.

Sifat garis komando atau instruktif merupakan salah satu cara dalam pengaturan mekanisme kepada pemerintah daerah agar tidak terjadi *over lapping*. Segala macam administrasi yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan prosedur yang telah

dibebankan oleh pemerintah pusat. Salah administrasi merupakan tanggung jawab wakil di daerah dan harus dipertanggung jawabkan secara administratif juga, karena hubungan hierarki struktural ini tidak dapat dipisahkan dengan pola dan tanggung jawab para kepala daerah.

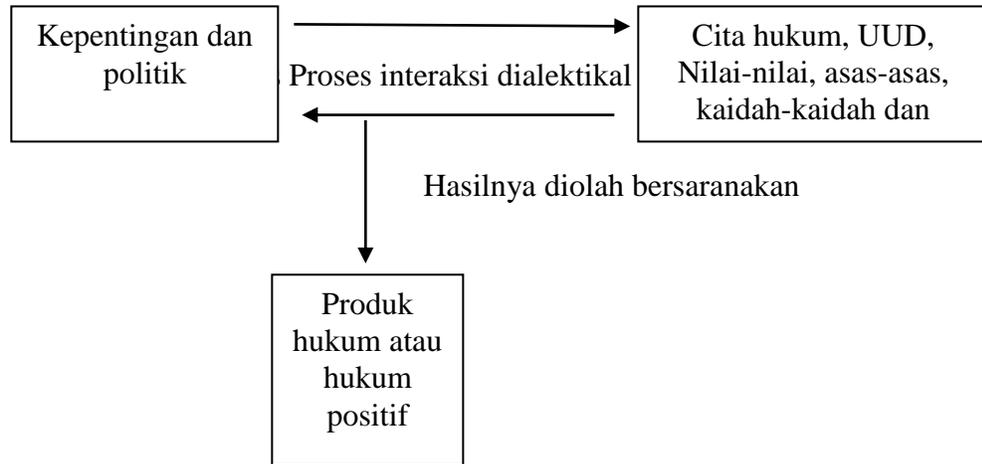
Memanfaatkan, mengelola dan mengatur sendiri dengan konsep keuangan daerah secara mandiri, maknanya adalah setiap daerah mempunyai pluralisme Sumber Daya Alam (SDA). Sumber Daya Alam (SDA) ini antara daerah yang satu dengan lainnya tidak mungkin akan sama dalam tahap pengelolaannya. Tata kelolanya juga harus menyesuaikan dengan kondisi masyarakatnya dan pola pikirnya masing-masing. Konsep keuangan mandiri tercipta dengan sendirinya jika memang daerah telah mampu mengelola dengan baik Sumber Daya Alam (SDA) yang ada di daerahnya. Konsep keuangan mandiri ini dapat diharmonisasikan dengan pola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) agar dapat bersinergi dengan baik. Terlepas dari intervensi pemerintah pusat, maknanya adalah Penulis kiranya kurang sepakat dengan pemaknaan penguasaan negara yang terdapat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa dominasi dari pemerintah pusat masih mempunyai peranan dominan dengan mengibiri hak-hak dari pemerintah daerah.

Konsep otonomi daerah penguasaan Sumber Daya Alam (SDA) juga harus terlepas dari campur tangan pemerintah pusat. Intervensi yang berlebihan akan menimbulkan sistem kapitalisme yang justru akan mengacaukan tata kelola dari otonomi daerah. Tidak hanya akan mengacaukan justru akan merusak jika dominasi pemerintah pusat masih dominan. Pemaknaan desentralisasi baik secara politik dan administrasi merupakan titik awal dalam

pengambilan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah karena telah mendapatkan arahan dari pemerintah pusat. Pejabat daerah juga berfungsi sebagai jabatan politis dan administratif. Desentralisasi politik identik dengan jabatan politis dan juga desentralisasi administratif identik dengan jabatan administratif.

2. Asas desentralisasi dalam Penerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Pemaknaan otonomi daerah memang berawal dari kebijakan dari pemerintah pusat yang telah ada dan telah mewarnai tata pemerintahan di Indonesia. Penulis hadirkan terkait dengan ide tersebut dalam bentuk bagan yaitu sebagai berikut ¹²⁶:



Bagan: Dialektikal hukum dan politik terhadap produk hukum

Pada fase ini jelas menurut Penulis telah memberikan indikasi terhadap kebijakan dan transfer dari pemerintah pusat kepada

¹²⁶Sarip dan Achmad Rizky Pratama, *Mengungkap Wajah Peradilan Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta, 2008), hal. 64-65

pemerintah daerah. Akan tetap perlu dicermati bahwa kebijakan tersebut masih abstrak dan belum dapat dijalankan dengan pemaknaan yang jelas. Interaksi antara, politik, kebijakan, kepentingan, asas-asas dan kaidah-kaidah justru akan makin rancu jika belum ada penafsiran yang jelas asas atau kaidah ataukah prinsip mana saja yang akan digunakan sebagai pijakan dan pedoman dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah

Perdebatan asas atau prinsip ini Penulis mengawali dari pendapat Mahfud MD dalam kata pengantar sebuah buku karangan dari Muhammad Alim ¹²⁷ ia memberikan deskripsi asas dan prinsip ini disebut dengan “asas atau prinsip”. Ia tidak membedakan hal yang substansial antara asas dan prinsip. Ia juga menyebutkan asas-asas atau prinsip penting dan sistem politik dan ketatanegaraan.

Dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dijelaskan pada prinsipnya semua urusan bersifat otonom atau desentralistis, kecuali jika undang-undang menentukan sesuatu urusan sebagai urusan pemerintah pusat ¹²⁸. Dalam Pasal 20 Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ditegaskan yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan asas dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam

¹²⁷ Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan* (Yogyakarta: PT LkiS Printing Cemerlang, 2010), hal. xi-xii

¹²⁸ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2008), hal. xi

menyelenggaraan pemerintahan daerah pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan ¹²⁹.

Adanya prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan berdasarkan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dan juga termasuk dalam katagori tugas pembantuan. Dengan perkataan lain ketentuan ini hanya mengatur mengenai otonomi. Prinsip baru tersebut lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah ¹³⁰.

B.C. Smith mengungkapkan keterkaitan antara demokratisasi dan desentralisasi bahwa demokratisasi sesungguhnya merupakan perwujudan dari desentralisasi kekuasaan. Desentralisasi kekuasaan juga mencakup pembentukan-pembentukan institusi supra maupun infrastruktur politik di tingkat lokal, termasuk rekrutmen untuk mengisi jabatan-jabatan politik di level lokal. Para pemimpin politik inilah yang akan berperan sebagai pengambil keputusan (*decision*) di daerah dan bertanggung jawab pada masyarakat yang memilihnya. Dalam perspektif ini pemerintah daerah memegang peranan penting dalam mewujudkan kebebasan politik warganya, melindungi dari penyalahgunaan kekuasaan dan memberi kesempatan yang lebih luas bagi rakyatnya untuk menikmati sumber daya politik. Demikian pula dengan adanya

¹²⁹ Achmad Sodik Sudrajat Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Admistrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. (Bandung: Nuansa Anggota IKAPI, 2009), hal. 120

¹³⁰ Bagir manan, *Op.Cit*, hal. 8

pemerintah daerah maka partisipasi politik, kontrol politik, akuntabilitas, dan transparansi akan lebih terjamin ¹³¹.

Kata teori berarti bukanlah pendapat tentang cara melakukan sesuatu seperti dikatakan orang teorinya mudah akan tetapi prakteknya sukar. Bukan pula berarti pendapat yang dikemukakan sebagai keterangan mengenai suatu peristiwa, misalnya teori tentang terjadinya bumi, teori tentang evolusi asal usul manusia dan sebagainya. Kata teori berarti berarti sekumpulan pemahaman-pemahaman titik-titik tolak dan asas-asas yang saling berkaitan yang memungkinkan lebih memahami lebih baik terhadap sesuatu untuk memahaminya ¹³². Kata asas dapat berarti dasar atau alas atau suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir. Asas pada hakikatnya selalu mewarnai tingkah laku, sikap dan perbuatan baik perorangan, lembaga, maupun aturan-aturan yang dibuat oleh admistrasi. Demikian pula asas-asas yang digariskan dalam pengelolaan keuangan daerah pada hakikatnya merupakan sesuatu yang dianggap benar yang menjadi pokok dasar dari aturan-aturan yang dibuat lebih lanjut. Asas menjadi filosofi yang mendasari aturan-aturan tersebut ¹³³.

Dalam setiap asas hukum melihat suatu cita-cita yang hendak dicapai ¹³⁴. Untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan diperlukan asas hukum, karena asas hukum ini memberikan pengarahan terhadap perilaku manusia di dalam masyarakat. Sebagaimana dikatakan oleh Van Apeldoorn bahwa asas hukum adalah asas yang melandasi peraturan hukum positif yang khusus atau melandasi pranata-pranata

¹³¹ Dede Mariana dan Carolina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), hal. 51

¹³² Hendra Nurtjahjo, *Op.Cit*, hal. 111

¹³³ Basuki,, *Op.Cit*, hal. 16

¹³⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1988), hal. 32

hukum tertentu atau yang melandasi suatu bidang hukum tertentu ¹³⁵. Menurut E. Utrecht dikatakan bahwa asas hukum (*rechtsbeginsel*) adalah dasar daripada peraturan-peraturan hukum yang mengkualifikasikan (*kwalificeren*) beberapa peraturan hukum itu bersama-sama merupakan satu lembaga hukum ¹³⁶.

Asas hukum penting karena ia adalah kebenaran yang dipergunakan sebagai tumpuan berpikir dan alasan berpendapat terutama dalam penegakan dan pelaksanaan hukum. Sebagaimana dikatakan dari Daud Ali ¹³⁷ asas hukumnya pada umumnya berfungsi sebagai rujukan untuk mengembalikan segala masalah yang berkenaan dengan hukum. Selain itu Menurut Bagir Manan ¹³⁸ asas dan prinsip hukum merupakan subsistem terpenting dari suatu sistem hukum berada pada peringkat yang diatas daripada sistem kaidah. Bukan hanya karena sifatnya yang lebih universal, melainkan di dalam asas hukum tercermin tata nilai dan pesan-pesan kultural yang semestinya diwujudkan oleh kaidah hukum. Asas hukum dapat disebut sebagai landasan atau alasan-alasan bagi terbentuknya suatu peraturan hukum atau merupakan suatu ratio legis dari suatu peraturan hukum yang memuat nilai-nilai, jiwa, cita-cita sosial atau pandangan etis yang ingin diwujudkan.

Asas merupakan rasio dari kaidah hukum positif tertentu yang secara rasional dapat menjelaskan mengapa kaidahnya itu demikian, apa tujuannya, sejauh mana jangkauan penerapannya. Karena itu dalam praktek hukum atau penyelenggaraan kehidupan masyarakat, maka asas

¹³⁵ Sunaryati Hartono. 1988. *Asas-Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Hukum Nasional. No.2 (Tahun 1988), Jakarta: BPHN, hal. 68

¹³⁶ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hal. 83

¹³⁷ Muhammad Alim, *Op.Cit*, hal. 314

¹³⁸ *Ibid*

hukum mengemban dwi fungsi sebagai fondasi dari sistem hukum dan sebagai batu uji kritis terhadap sistem hukum dan aturan hukum¹³⁹.

Di sisi lain Penulis memberikan deskripsi tentang substansi dari sebuah prinsip sebagai bagian dari sebuah paradigma. Dengan cara meringkas pada akhirnya patutlah mempertimbangkan sudut-sudut pandang mengenai status intelektual konsep atau prinsip dan doktrin-doktrin ilmiah yang mewujudkan pemahaman tentang da yang muncul dari perdebatan filosofis tentang ilmu, konsep dan prinsip atau entitas-entitas ilmiah maka perlu juga mempertimbangkan klaim-klaim yang telah dibuat tentang objektivitas rujukannya atau tentang makna kedua-keduanya ¹⁴⁰. Selain itu terkait dengan adanya dogma prinsip ini Penulis mengutip dari pendapat Plato bahwa prinsip ini adalah sebuah kebajikan yang didambakan oleh setiap manusia dalam bernegara ¹⁴¹. Dalam kajian ideologis-filosofis bahwa adanya prinsip merupakan turunan dari adanya ideologi dan konsepsi. Prinsip merupakan rumusan jawaban dan parameter terkait adanya ketidak sesuaian dengan realisasi dan fakta. Prinsip ini digolongkan menjadi prinsip politik dan etis ¹⁴².

Asas atau prinsip dari Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan norma hukum yang bersifat abstrak sebagai arahan dan pedoman dalam pengelolaan keuangan daerah. Norma hukum ini akan dijadikan arahan kebijakan yang akan diambil oleh para pemangku jabatan yang ada di daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Arahan ini juga akan berdampak terhadap kualitas terhadap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh para

¹³⁹Bagir Manan, *Negara Hukum Yang Berkeadilan "Kumpulan Pemikiran Dalam Purnabakti"*, *Op.Cit*, hal. 11

¹⁴⁰ Jerome. R.Ravert, *Filsafat Ilmu* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hal. 183-184

¹⁴¹ Ahmad Suheni, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah, Perkembangan Pemikiran, Negara, Masyarakat dan Kekuasaan* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007), hal. 38

¹⁴² Gregory Leyh (*Hermeneutika Hukum. Bandung*: Nusa Media, 2008), hal. 6

pejabat pemerintah tersebut. Baik dan buruknya akan tergantung dengan norma hukum ini. Pijakan yang diambil tidak boleh lepas dari substansi norma hukum ini. Asas atau prinsip dalam konstitusi tersebut menurut Penulis akan tercermin dengan adanya desentralisasi sebagai alat utama bahwa keuangan daerah akan dapat dijalankan hanya dengan adanya desentralisasi. Banyak perdebatan yang menyatakan desentralisasi dapat sebagai asas atau juga sebagai prinsip dalam penyelenggaraan dalam pemerintahan daerah dari otonomi daerah.¹⁴³

Penulis akan mencoba memberikan dasar bahwa desentralisasi merupakan bagian dari sebuah asas otonomi daerah. Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Hal ini disebabkan karena dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang¹⁴³. Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan ini agar terlaksana secara efisien dan efektif serta mencegah tumpang tindih atau pun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan¹⁴⁴.

¹⁴³ Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung: Nuansa Anggota IKAPI, 2009), hal. 116

¹⁴⁴ Abdul Halim, *Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat-Daerah, Peluang dan Tantangan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Daerah* (Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana UGM, 2009), hal. 58

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonom tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu dasar nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan negara kesatuan republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara. Dalam pengertian berikut kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan pemerintah. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonom. Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan¹⁴⁵. Dalam kaitannya dengan delegasi terhadap daerah otonom dan desentralisasi Mustamin memberikan arti bahwa desentralisasi merupakan asas terkait dengan otonomi daerah. Dikatakan bahwa berdasarkan pengalihan (pendelegasian) sebagian wewenang dari lembaga-lembaga pusat kepada lembaga di daerah-daerah yang oleh pusat telah diberi status otonom untuk mengatur atau menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri¹⁴⁶. Dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang

¹⁴⁵ Hari Sabarno, *Op.Cit*, hal. 4-5

¹⁴⁶ Mustamin, *Op.Cit*, hal. 39

tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat ¹⁴⁷.

Akan tetapi makna desentralisasi juga merupakan sebagai prinsip dalam otonomi daerah. Hal ini Penulis berdasarkan pemaknaan yang telah diberikan oleh Bagir Manan bahwa adanya prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan berdasarkan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dan juga termasuk tugas pembantuan. Dengan perkataan lain ketentuan ini hanya mengatur mengenai otonomi. Prinsip baru tersebut lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah ¹⁴⁸.

Pemaknaan bahwa desentralisasi sebagai prinsip juga disebutkan oleh Hamid Edy Suandi dalam menjalankan pemerintahan daerah terdapat prinsip-prinsip yang harus dilakukan yaitu prinsip desentralisasi, prinsip dekonsentrasi, dan prinsip tugas pembantuan ¹⁴⁹. Desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun demikian desentralisasi dari sudut asal usul bahasa dari bahas latin, yaitu “*de*” atau lepas “*centrum*” atau pusat. Menurut perkataannya desentralisasi itu berarti melepaskan dari pusat. Konotasi ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya

¹⁴⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, *op.cit.*, hal. 13

¹⁴⁸ Bagir manan, *Op.Cit.*, hal. 8

¹⁴⁹ Hamid Edy Suandi, *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi, dan Saran* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hal. 75

untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat dengan tetap adanya hubungan antara pusat dengan bagian atau bawahannya. Dalam ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi itu adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi juga adalah cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara ¹⁵⁰. Desentralisasi merupakan sendi-sendiri yang tepat untuk menampung, menyalurkan dan melayani dengan baik, sifat-sifat khusus yang berbeda-beda dari masing-masing daerah. Desentralisasi memberikan kepentingan rakyat daerah untuk bersama-sama memikul tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dan memelihara keutuhan negara kesatuan melalui keikursertaan mereka dalam penyelenggaraan pemerintah daerah ¹⁵¹. Demikian juga menurut Jimly Asshidiqie bahwa terkait asas-asas pemerintahan daerah itu selalu mencakup tiga bentuk yang didasarkan dengan prinsip-prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan ¹⁵².

Konsepsi desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan suatu pilihan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan telah diatur berdasarkan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya¹⁵³. Perdebatan secara substansial terkait dengan adanya desentralisasi merupakan asas atau prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak akan terlalu berpengaruh dalam proses implementasi adanya desentralisasi sebagai celah awal dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal tersebut hanya merupakan tarik ulur

¹⁵⁰ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah* (Jakarta: Bina Aksara, 1993), hal. 1

¹⁵¹ Jurnal Media Hukum. Juni 2010. Yogyakarta. Vol.17.No.1 Hal.1-189, FH UMY, hal. 50

¹⁵² Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 222

¹⁵³ *Ibid*, hal. 11

dan penggunaan istilah agar lebih mudah dalam memahami makna desentralisasi. Penggunaan ini sebenarnya menurut Penulis akan tergantung dari perspektif dan kondisi dalam otonomi daerah ketika desentralisasi ini merupakan celah utama agar pengelolaan keuangan daerah melalui kebijakan otonomi daerah yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat berjalan lancar.

Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan ¹⁵⁴.

Desentralisasi dalam bentuk delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang berada dibawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Seringkali lembaga-lembaga yang menerima delegasi peran-peran pembangunan tersebut memiliki kewenangan semi otonom untuk melaksanakan tanggung jawabnya dan bahkan tidak berada di dalam struktur pemerintahan tetap. Selain itu juga ada bentuk desentralisasi yang berupaya menciptakan atau memperkuat tingkat atau satuan-satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan. Melalui devolusi, pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau membentuk satuan-satuan baru pemerintah yang berada di luar kontrol langsung ¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Achmad Sodik Sudrajat, *Admistrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung: Nuansa Anggota IKAPI, 2009), hal. 109-110

¹⁵⁵ Ni'matul Huda, *Op,Cit*, hal. 29-30

Rondinelli dalam Cheema dan Rondinelli ¹⁵⁶ mendefinisikan desentralisasi sebagai perpindahan kewenangan atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke daerah. Pendapat lain yang mengartikan desentralisasi dengan kekuasaan oleh B.C Smith ¹⁵⁷ yakni desentralisasi sebagai pola hubungan kekuasaan di berbagai tingkat pemerintahan. Oleh karena itu, desentralisasi yang dalam realisasinya diwujudkan ke dalam bentuk otonomi daerah sering dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Desentralisasi memiliki tujuan politik yang penting, baik secara filosofis maupun ideologis. Alasannya, karena hal itu memberikan kesempatan munculnya partisipasi masyarakat dan kemandirian daerah serta menjamin kecermatan pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Sementara itu pada tingkatan pragmatis desentralisasi dianggap sebagai cara untuk mengatasi berbagai hambatan kelembagaan, fisik, dan administratif dalam melaksanakan tugas-tugas pembantuan. Conyers menyatakan bahwa desentralisasi adalah sebagai bentuk pendidikan politik bagi masyarakat dan sebagai jalan untuk membina tanggung jawab daerah dalam melaksanakan tugasnya.

Dengan demikian Penulis mencoba lebih memberikan *space* yang lebih sempit bahwa desentralisasi merupakan asas dari otonomi daerah sebagai titik awal dalam mengatur rumah tangganya sendiri termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah. Memang berbeda dengan asas dekonsentrasi maupun tugas pembantuan bahwa desentralisasi mempunyai karakteristik yang berbeda. Istilah dekonsentrasi berarti ada

¹⁵⁶ Agus Dwiyanto dkk, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSKK, 2003), hal. 18-20

¹⁵⁷ *Ibid.* hal. 18

pendelegasian wewenang, jadi penyebaran kewenangan dari pusat hingga meniadakan terpusatnya kewenangan, tetapi tidak persis artinya dengan istilah desentralisasi. Oleh karena itu istilah dekonsentrasi dibatasi artinya hanya pada penyebaran atau pemencaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilyahnya baik yang dekat apalagi yang makin jauh dari pusat. Sementara desentralisasi diartikan sebagai pengalihan (pendelegasian) sebagai kewenangan petugas pusat secara perseorangan (individual) yang sengaja dibentuk untuk mengurus dan menangani sendiri sejumlah urusan yang diberi status otonomi (dari kata “*oto*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti pengaturan)¹⁵⁸. Desentralisasi yang merupakan prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan pintu masuk agar dengan adanya proses pengelolaan keuangan daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat dijalankan dalam rangka memenuhi kebutuhan rumah tangga dari masing-masing pemerintah daerah. Penulis memberikan pemaknaan dan menempatkan bahwa desentralisasi pada katagori sebagai prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini juga didasarkan bahwa *space* pemaknaannya lebih sempit dan tertuju pada ontologi yang dikonstruksi dalam pemerintahan daerah.

Sistem anggaran yang digunakan dalam pengelolaan keuangan daerah adalah dengan sistem *line item* dan *inkremental* yang ternyata dalam penerapannya cenderung memberikan bobot yang lebih besar pada anggaran rutin (biaya aparatur), bukan pada anggaran pembangunan. Melalui reformasi anggaran diharapkan terjadi perubahan struktur anggaran dan perubahan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Perubahan struktur anggaran dilakukan untuk

¹⁵⁸ Mustamin dkk, *Op.Cit*, hal. 35-36

mengubah struktur anggaran tradisional yang bersifat *line item* dan *inkrementalisme*, sehingga dapat menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Dengan struktur anggaran baru akan tampak secara jelas besarnya surplus dan defisit fiskal, sehingga publik lebih mudah melakukan analisis, evaluasi, pengawasan atas pelaksanaan dan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Reformasi anggaran juga berkaitan dengan perubahan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi lebih partisipatif. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja artinya sistem anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil kinerja atau keluaran (output) dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan. Dengan demikian, diharapkan penyusunan dan pengalokasian anggaran dapat lebih disesuaikan dengan skala prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan. Penerapan anggaran kinerja secara normatif ditetapkan melalui Kepmendagri No.29 Tahun 2002, namun pada kenyataannya belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Dalam beberapa hal, penerapan sistem anggaran kinerja telah membuka sedikit celah bagi publik untuk “mengintip” proses penyusunan anggaran, namun daerah tampaknya masih tetap bergantung pada pusat dalam penyusunannya¹⁵⁹.

Adapun yang menjadi asas umum dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.21 Tahun 2011 Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang berbunyi:

”(1) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. (2) Penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman kepada RKPD dalam

¹⁵⁹ Dede Mariana dan Carolina, *Op.Cit*, hal. 140

rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. (3) APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. (4) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah”.

Adapun yang menjadi asas umum pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan Pasal 122 Peraturan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang berbunyi:

”(1) Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dikelola dalam APBD. (2) Setiap SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan pemungutan dan/atau penerimaan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. (3) Penerimaan SKPD dilarang digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. (4) Penerimaan SKPD berupa uang atau cek harus disetor ke rekening kas umum daerah paling lama 1 (satu) hari kerja. (5) Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan bathis tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja. (6) Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD. (7) Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat dilakukan jika dalam keadaan darurat, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran. (8) Kriteria keadaan darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (6) ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (9) Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD. (10) Pengeluaran belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Tim Redaksi Fokus Media, *Peraturan dan Pengelolaan Keuangan Daerah* (Bandung: Anggota IKAPI, 2004), hal. 16

Adapun prinsip dalam disiplin anggaran yang harus diperhatikan untuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah-daerah seluruh Indonesia yaitu sebagai berikut:

- 1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
- 2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau perubahannya; dan
- 3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah ¹⁶¹.

Desentralisasi merupakan bagian dari prinsip-prinsip dari proses penyelenggaraan otonomi daerah yang telah memberikan legitimasi bagi proses penentuan mengatur rumah tangga sendiri bagi daerah otonom. Konsep desentralisasi tidak hanya terdapat penyerahan urusan pemerintahan saja, akan tetapi juga terdapat penyerahan terkait diskresi pengelolaan keuangan daerah. Tidak hanya transformasi akan tetapi daerah diberikan kewenangan penuh dalam menggali, mengelola dan menentukan besar kecilnya penggunaan keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Adanya desentralisasi sebagai celah dalam legalitas pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan bersinggungan dengan para pejabat di daerah sebagai pemangku jabatan. Keduanya tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lain. Keuangan daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan objek dan para pemangku jabatan di daerah

¹⁶¹ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hal. 76

merupakan subyeknya. Baik dan buruknya dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut juga akan dipengaruhi para pelaku tersebut.

3. Para pemangku jabatan di daerah

Menurut Siswanto Sunarno dengan mengkomparasikan substansi dari peraturan perundangan-undangan tentang pemerintahan daerah dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Ia menyatakan bahwa terkait asas otonomi dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 berupa nyata dan bertanggung jawab. Dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 berupa luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 berupa seluas-luasnya nyata dan bertanggung jawab. Sedangkan terkait dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi ditempatkan pada sebuah prinsip bukan lagi sebuah asas lagi ¹⁶². Akibat desentralisasi tersebut berdampak juga terhadap para pemangku transformasi tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Para pemangku transformasi tersebut adalah semua pejabat di pemerintah daerah, khususnya di lembaga eksekutif. Mereka melekat jabatan secara struktural dan administratif. Pemaknaan struktural merupakan proses hierarki bahwa gubernur, bupati dan atau walikota merupakan wakil dari pemerintah pusat. Tanggung jawab dan mekanismenya harus patuh dan taat dari pemerintah pusat. Sifat garis komando atau instruktif merupakan salah satu cara dalam pengaturan mekanisme kepada pemerintah daerah agar tidak terjadi *overlapping*. Segala macam administrasi yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan prosedur yang telah dibebankan oleh pemerintah pusat. Salah administrasi merupakan tanggung jawab wakil di daerah dan

¹⁶² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Makassar: Sinar Grafika, 2005), hal. 120

harus dipertanggung jawabkan secara administratif juga, karena hubungan hierarki struktural ini tidak dapat dipisahkan dengan pola dan tanggung jawab para kepala daerah.

Menurut Penulis para pelaku yang mempunyai tanggung jawab terkait pengelolaan keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga telah diatur dalam tata perundang-undangan baik dari tingkat pusat dan daerah. Dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No.32 tahun 2004 dan Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”. Dalam Pasal 1 ayat (6-7) Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan “(6) Kepala Daerah adalah gubernur bagi daerah provinsi atau bupati bagi daerah kabupaten atau walikota bagi daerah kota. (7) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”. Selanjutnya terkait tugas seorang kepala daerah dalam mengelola keuangan daerah terdapat di Pasal 25 ayat (a-d) yang berbunyi;

“Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang: a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. mengajukan rancangan Perda; c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama”.

Dalam Pasal 1 ayat (15) Peraturan Pemerintah No.08 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah disebutkan;

“Pejabat Pengelola Keuangan Daerah adalah kepala badan/dinas/biro keuangan/bagian keuangan yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah”. Selanjutnya di ayat

(18) juga disebutkan “Bendahara Umum Daerah adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah”. Selanjutnya di ayat (19) “Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah”.

Dalam Pasal 1 ayat (1-5) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan:

“(1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah DPRD sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (2) Pimpinan DPRD adalah Ketua dan Wakil-wakil Ketua DPRD. (3) Anggota DPRD adalah mereka yang diresmikan keanggotaannya sebagai Anggota DPRD dan telah mengucapkan sumpah/janji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Sekretariat DPRD adalah unsur pendukung DPRD sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (5) Sekretaris DPRD adalah Pejabat Perangkat Daerah yang memimpin Sekretariat DPRD “.

Dalam Pasal 1 ayat (3-6) Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah disebutkan:

“(3) Pejabat Pengelola Keuangan Daerah adalah pejabat dan atau pegawai daerah yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku diberi kewenangan tertentu dalam kerangka pengelolaan Keuangan Daerah. (4) Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah adalah Kepala Daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan Keuangan Daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangan tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). (5) Bendahara Umum Daerah adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah untuk mengelola penerimaan dan pengeluaran Kas Daerah serta segala bentuk kekayaan Daerah lainnya. (6) Pengguna Anggaran Daerah adalah pejabat pemegang kekuasaan penggunaan anggaran Belanja Daerah”.

Dalam Pasal 1 ayat (9-13) Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan:

“(9) Kepala Daerah adalah gubernur bagi daerah provinsi atau bupati bagi daerah kabupaten atau walikota bagi daerah kota. (10) Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. (11) Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah. (12) Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitas sebagai bendahara umum daerah. (13) Kuasa BUD adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan tugas bendahara umum daerah”.

Dalam Pasal 1 ayat (1-5) Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 tentang pedoman penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan:

“(1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (2) Pimpinan DPRD adalah ketua dan wakil ketua DPRD. (3) Kepala daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota. (4) Wakil kepala daerah adalah wakil gubernur, wakil bupati, atau wakil walikota. (5) Anggota DPRD adalah anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten, atau anggota DPRD kota”.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah juga disebutkan Pasal 1 ayat (13), (14), dan (15) yang berbunyi:

“(13) Kepala Daerah adalah gubernur bagi daerah provinsi atau bupati bagi daerah kabupaten atau walikota bagi daerah kota. (14) Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. (15) Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang

selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang selanjutnya disebut dengan kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah. (16) Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitas sebagai bendahara umum daerah. (17) Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi SKPD yang dipimpin”.

4. Transformasi keuangan negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terhadap keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Korelasi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 antara Undang-Undang No.33 Tahun 2004 dengan

Dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang diterapkan masih muncul berbagai permasalahan. terutama soal desentralisasi keuangan, pajak dan kewenangan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Penerapan aturan tersebut tidak serta merta memuaskan semua pihak. Banyak pihak yang meragukan adanya implementasi aturan tersebut terutama dalam hal desentralisasi fiskal maupun kewenangan pengelolaan sumber daya alam (SDA). Terjadinya proses eksploitasi yang dilakukan dari pusat atas pemerintah daerah menjadi wacana yang tampak pada implementasi otonomi daerah selama ini. Berkenaan dengan *good governance* juga menjadi problem besar dalam pemerintahan daerah. Selain itu ada masalah tentang dana pemerintah yang berasal dari pusat ke daerah belum sebanding dengan yang diserap pusat dari daerah, tapi pada sisi lain dana yang ditransfer dari pemerinthan pusat tidak dikelola maksimal oleh pemerintah daerah untuk kesejahteraan rakyatnya.

Banyaknya ketimpangan tersebut telah berakibat pada penerapan kebijakan keuangan daerah dan keuangan otonomi daerah terjadi kekacauan. Idealnya otonomi daerah dalam menciptakan sistem pembiayaan harus dapat mencukupi kebutuhan masyarakat di daerah dan juga mampu memberikan sumbangan yang significant terhadap pemerintah pusat. Beberapa masalah yang timbul dengan pembiayaan yang akuntabel, transparan, dan partisipatif dalam pengelolaan keuangan yang menjadi sebab-sebab terjadinya perpecahan yang terjadi di daerah. Tujuan dan fungsi negara adalah sebagai berikut: *Pertama*, Negara ada untuk menjamin kebebasan dan melindungi masyarakat. *Kedua*, Negara ada untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat. *Ketiga*, Negara dirikan untuk menciptakan keteraturan dalam masyarakat ¹⁶³.

Dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan:

“Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:a. perencanaan dan pengendalian pembangunan; b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d. penyediaan sarana dan prasarana umum; e. penanganan bidang kesehatan; f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; j. pengendalian lingkungan hidup; k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; m. pelayanan administrasi umum pemerintahan; n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan”.

¹⁶³ Syahda guruh, *Menimbang Otonomi Daerah vs Federal* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000), hal. 7

Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan:

“Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan”.

Dalam Pasal 12 Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa;

”(1) Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB dan BPHTB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf a dan huruf b dibagi antara daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan Pemerintah. (2) Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB sebesar 90% (sembilan puluh persen) untuk Daerah dengan rincian sebagai berikut: a. 16,2% (enam belas dua persepuluh persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah provinsi; b. 64,8% (enam puluh empat delapan persepuluh persen) untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota; dan c. 9% (sembilan persen) untuk biaya pemungutan. (3) 10% (sepuluh persen) bagian Pemerintah dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, dengan imbalan sebagai berikut: a. 65% (enam puluh lima persen) dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota; dan b. 35% (tiga puluh lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu. (4) Dana Bagi Hasil dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80% (delapan puluh persen) dengan rincian sebagai berikut: a. 16% (enam belas persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah provinsi; dan b. 64% (enam puluh empat persen) untuk daerah kabupaten dan kota penghasil dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota. (5) 20% (dua puluh persen) bagian Pemerintah dari penerimaan BPHTB dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota. (6) Penyaluran Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Penulis bahwa pajak merupakan sumber keuangan yang tertinggi baik di tingkat pusat dan daerah. Terhadap pembagian yang 90% dari hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) merupakan kepemilikan mutlak dari pemerintah daerah. Hal ini dimaksudkan agar terjadi keadilan yang lebih menyeluruh terhadap masyarakat yang ada di daerah. Jumlah 10% hanya diberikan terhadap pemerintah pusat. Jumlah lebih besar diberikan kewajiban dan kewenangan dalam pengambilan jumlah nominalnya merupakan kebijakan pemerintah pusat agar hasil yang di dapatkan oleh pemerintah daerah dapat digunakan semaksimal mungkin dalam pembangunan daerah baik di tingkat provinsi, kabupaten/atau kota. Jumlah sebesar 64,8% diberikan terhadap kabupaten/atau kota dengan anggapan bahwa di daerah tersebut lah akan banyak terjadi penyerapan anggaran guna pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang termarginalkan. Jumlah 16,2% hanya akan diterima oleh provinsi dengan anggapan bahwa kuantitas penyerapan anggaran guna mengelola tata pemerintahan tidak begitu banyak yang dibutuhkan. Secara sepintas pembagian jumlah nominal keuangannya tidak sama besar dan justru seolah-olah ada diskriminasi anggaran. Menurut Penulis tidak lah demikian, karena dengan adanya perbedaan besar dan kecilnya pembagian keuangan tersebut justru akan memberikan pengayoman dan jaminan keadilan dalam menopang pembangunan yang ada di daerah. Hal yang paling penting adalah dengan konsep pembagian tersebut perpecahan di daerah dapat dicegah dan pemerintah pusat telah memberikan jaminan secara kongkrit agar perpecahan gara-gara adanya ketimpangan pembagian keuangan dapat tereduksi.

Menurut Penulis tidak hanya pembagian dari hasil pajak secara umum, akan tetapi hasil dari Sumber Daya Alam (SDA) juga terdapat pembagian guna memperkuat hubungan pemerintah pusat dengan

pemerintah daerah. Sumber Daya Alam (SDA) tersebut dapat berupa hasil hutan, minyak dan gas bumi. Penulis ini akan sajikan dalam fakta hukum yang terdapat dalam Pasal 14 Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa:

”Pembagian Penerimaan Negara yang berasal dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3) ditetapkan sebagai berikut: a. Penerimaan Kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah. b. Penerimaan Kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi dibagi dengan imbangan sebesar 60% (enam puluh persen) untuk Pemerintah dan 40% (empat puluh persen) untuk Daerah”. Selanjutnya dalam Pasal 24 juga disebutkan “(1) Realisasi penyaluran Dana Bagi Hasil yang berasal dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130% (seratus tiga puluh persen) dari asumsi dasar harga minyak bumi dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan. (2) Dalam hal Dana Bagi Hasil sektor minyak bumi dan gas bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melebihi 130% (seratus tiga puluh persen), penyaluran dilakukan melalui mekanisme APBN Perubahan”.

Sejak lahirnya orde baru sampai pasca reformasi dengan berbagai aturan yang mengatur tentang pemerintah daerah dan dana perimbangan keuangan baik antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah banyak terdapat tarik ulur. Undang-Undang No.39 Tahun 2007 tentang Cukai merupakan imun dari Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah ¹⁶⁴. Selanjutnya terkait pemaknaan dana bagi hasil ini selain meliputi terkait pajak juga meliputi sumber-sumber pendapatan daerah aslinya. Cukai tembakau juga merupakan pendapatan yang dapat dikelola dalam proses

¹⁶⁴ Pradnanda Berbudy, *Ironi Bagi Hasil Tembakau*. Disampaikan dalam acara seminar nasional yang bertema “*Perlindungan Hak Konstitusional Pada Petani Tembakau Terkait Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau*” pada tanggal 27 Juni 2013 oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, hal. 2

pengelolaan keuangan daerah. Dalam turunan aturan dari Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah juga terdapat Undang-Undang No.39 Tahun 2007 tentang Cukai. Penulis merujuk dari Pasal 66A ayat (1) adanya tentang tujuan penggunaan dana bagi hasil. Adapun tujuan tersebut adalah sebagai berikut: Mendanai kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai dan pemberantasan barang kena cukai ilegal. Dalam kajian lebih dalam lagi pada ayat (3) disebutkan bahwa gubernur mempunyai otoritas oleh undang-undang untuk mengelola dan membagikan dana bagi hasil tersebut ¹⁶⁵. Hal ini jika Penulis kaji secara dalam lagi dari Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan ada klausula bahwa “Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi”. Pada tingkat provinsi gubernur yang mempunyai otoritas tertinggi dalam pengambilan kebijakan. Seorang kepala daerah dapat mengeluarkan aturan berupa Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Kepala daerah mendapatkan sumber kekuasaan dari Kementerian Keuangan guna mendapatkan legalitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini dijadikan dasar dalam pengelolaan keuangan daerah di lembaga eksekutif. Penulis mengutip dari pernyataan Zainal Arifin Mochtar ¹⁶⁶ bahwa desentralisasi korelasinya dengan keadilan dalam dana bagi hasil terkait proses pengelolaan keuangan daerah.

¹⁶⁵ *Ibid*, hal. 1

¹⁶⁶ Disampaikan dalam acara seminar nasional yang bertema “*Perlindungan Hak Konstitusional Pada Petani Tembakau Terkait Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau*” pada tanggal 27 Juni 2013 oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, ia sebagai pembicara dan mengemukakan argumentasi tentang kaitan desentralisasi dengan dana bagi hasil.

b. Pola hubungan antara pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Dalam hal ini sebelum adanya substansi yang lebih sempit tentang pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pengelolaan keuangan daerah, Penulis mulai dengan pola hubungan yang secara umum dahulu. Pada umumnya hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah terefleksi dalam *inter governmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follow function*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini otonomi menjadi tidak berarti ¹⁶⁷.

Hubungan keuangan pusat dan daerah dimanapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonom. Akan tetapi juga dipersoalkan adalah minimnya jumlah uang yang dimiliki daerah dibandingkan dengan yang dimiliki pusat. Berdasarkan premis ini maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Sejalan dengan kewajiban serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya ¹⁶⁸.

Segala kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi ditentukan harus disertai dengan penyerahan

¹⁶⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah, Op.Cit*, hal.16

¹⁶⁸ *Ibid*, hal. 16, lihat juga dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit*, hal. 40

dan pengalihan pembiayaan sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut ¹⁶⁹. Pola perimbangan keuangan yang baik dapat membantu implementasi kebijakan alokasi anggaran yang sudah direncanakan oleh daerah. Yang diperlukan bukan hanya penyerahan kewenangan pada daerah, akan tetapi juga kontrol dan akuntabilitas penggunaan kewenangan tersebut. Pemerintah pusat masih perlu berperan dalam memonitor dan mengevaluasi proses desentralisasi untuk menjamin agar fungsi-fungsi berskala nasional khususnya dalam hal pelayanan dasar dapat dilaksanakan dengan memadai ¹⁷⁰.

Kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung pada kemampuan pandangannya. Di berbagai negara sumber keuangan daerah selalu memadai karena ada perbedaan distribusi suatu pendapatan antara daerah pusat dan pemerintah daerah selalu membahayakan sumber daya yang dimilikinya. Pendapatan dengan daerah tidak stabil terjadi, maka ada kondisi yang tidak kondusif bagi revitalisasi pemerintah daerah ¹⁷¹. Dengan adanya perbedaan dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) yang dilakukan oleh pemerintah yang satu dengan yang lain telah memberikan sebuah pedoman bagi pemerintah dalam proses penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini juga akan berimplikasi terhadap mekanisme perimbangan keuangan antara keuangan pusat dan keuangan daerah. Proses pengelolaan terhadap Sumber Daya Alam (SDA) yang dimiliki oleh masing-masing daerah juga akan mempengaruhi kepada pengambilan kebijakan yang akan ditetapkan oleh masing-masing daerah guna menambah sumber pemasukan keuangan baik di tingkat pusat dan daerah.

¹⁶⁹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op.Cit*, hal. 235

¹⁷⁰ Dede Mariana dan Carolina, *Op.Cit*, hal. 143

¹⁷¹ M.R. Khairul Muluk, *Op.Cit*, hal. 45

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah mencakup isu yang sangat luas bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building* serta bisa juga dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal. Oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam prakteknya sering menimbulkan upaya tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas. Hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah pusat atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan¹⁷².

Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda dari Pratikno banyaknya ketimpangan antara pemerintah pusat dan daerah disebabkan oleh beberapa faktor antara lain sebagai berikut:

1. Pemberontakan daerah di luar Jawa dilatar belakangi oleh ketimpangan struktur ekonomi yang mencolok antara Jawa dan luar Jawa;
2. Pemberontakan daerah orde lama didorong oleh kekecewaan terhadap sistem pemerintahan yang sentralistis dan tidak memberikan ruang yang memadai terhadap otonomi daerah yang merupakan syarat minimal yang memungkinkan daerah untuk menjaga kepentingan;
3. Pengorganisasian militer yang berkoidensi dengan pengorganisasian sipil dan bahkan sekaligus menjadi satu kesatuan dengan polarisasi kultural; dan
4. Perdebatan mengenai dasar negara juga menjadi pemicu munculnya pemberontakan daerah¹⁷³.

¹⁷² Ni matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op.Cit* , hal. 1

¹⁷³ *Ibid*, hal. 3

Pendanaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ke daerah dapat dilaksanakan dengan bertanggung jawab, transparan dan akuntabel, sehingga keadilan yang diharapkan dari masing-masing daerah dapat terealisasi dengan baik. Jika pendanaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak dapat berjalan secara adil maka peluang terjadinya dis integrasi bangsa akan makin terbuka lebar. Dana tersebut merupakan parameter demi keexistensinya proses terselenggaranya tata pemerintahan yang akuntabel di daerah. Pemaknaan dan kaitannya dengan mekanisme tersebut diatas telah menunjukkan pola hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah terkait pembagian keuangan. Tidak hanya dalam aturan tertulis, prosedur birokrasinya pun telah ikut memberikan legitimasi terhadap hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar tidak ada *legal gap* yang dapat mempengaruhi goyahnya konsepsi negara kesatuan yang dibangun oleh konstitusi. Dalam Pasal 2 Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang hubungan keuangan antara pemerinah pusat dan pemerintahan daerah telah diamanatkan juga bahwa dana perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Selanjutnya terkait adanya Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan objek dalam pembagian keuangan antara pusat dan daerah Penulis akan memberikan landasan sebagai pijakan dasar hukumnya dari Pasal Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang hubungan keuangan antara pemerinah pusat dan pemerintahan daerah bahwa dana perimbangan terdiri atas: Dana Bagi Hasil (DBH); Dana Alokasi Umum (DAU); dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Jumlah dana perimbangan tersebut juga akan dianggarkan melalui keuangn negara berupa Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (2) juga disebutkan dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dan antar pemerintah daerah. Pada dasarnya jelas bahwa muatan aturan ini sejalan dengan arahan dari konstitusi agar kesenjangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dapat terminimalisir, sehingga kerangka negara kesatuan dapat berjalan dengan baik.

Dalam menjamin agar pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dapat berjalan dengan baik, maka perlu diperhatikan beberapa kriteria yaitu sebagai berikut:

1. Pemberian distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalian sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya;
2. Adanya suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
3. Mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu; dan
4. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat ¹⁷⁴.

Hubungan keuangan pada intinya menyangkut pula penyerahan kewenangan di bidang keuangan dari pemerintah pusat kepada daerah. Karena itu, dalam hubungan keuangan dikenal konsep desentralisasi fiskal yakni penyerahan kewenangan di bidang keuangan antar level pemerintahan yang mencakup bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan sejumlah besar dana dan/ atau sumber-sumber daya ekonomi kepada daerah untuk dikelola menurut kepentingan dan kebutuhan daerah itu sendiri. Bagi daerah desentralisasi fiskal berfungsi untuk menemukan sejumlah uang yang akan digunakan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada

¹⁷⁴ *Ibid*, hal. 17

masyarakat. Setelah ada kepastian mengenai jumlah alokasi dana yang akan ditransfer, selanjutnya ditentukan bagaimana mekanisme pembagian dan penyalurannya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah supaya pelayanan publik dapat terlaksana secara efektif dan efisien. Kepastian mengenai jumlah alokasi dan mekanisme penyaluran akan menjadi bahan pengambilan keputusan bagi pemerintah daerah untuk menentukan jenis dan tingkat pelayanan yang dapat diberikan kepada masyarakat. Pada intinya desentralisasi fiskal berupaya memberikan jaminan kepastian bagi pemerintah daerah bahwa ada penyerahan kewenangan dan sumber-sumber pendapatan yang memadai untuk memberikan pelayanan publik dengan standart yang telah ditentukan ¹⁷⁵.

Berkenaan adanya penerapan sistem politik yang diterapkan oleh pemerintah pusat dalam mekanisme keterlibatan rakyat dalam pendidikan politik berupa sistem proporsional dan sistem distrik. Adapun sisi negatif dari sistem proporsional adalah sebagai berikut:

1. Akan mempermudah fragmentasi partai politik dan mendorong timbulnya partai-partai politik yang baru. Dengan demikian justru akan menjurus ke arah dis integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat. Hal itu akan makin mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang mendorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan;
2. Setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkan dan kurang merasakan loyalitasnya kepada rakyat yang memilihnya;
3. Banyaknya partai politik mempersukar dalam membentuk pemerintah yang stabil terlebih dalam sistem pemerintahan parlementer. Dengan demikian pembentukan pemerintah dan kabinet harus didasarkan atas koalisi (kerjasama) antara dua partai politik atau lebih; dan
4. Terdapat pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama (*the first stage of distorsion of opinion*) ¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Dede Mariana dan Carolina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), hal. 142

¹⁷⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal. 272-273

Berdasarkan pendapat Penulis dari kelemahan sistem proporsional di atas adalah dengan tergantung dari luas dan jumlah penduduk yang berbeda dari masing-masing daerah justru pepecahan dan terjadinya konflik akan makin terbuka lebar. Adanya daerah-daerah tersebut akan memperebutkan jumlah kursi yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Makin banyak terbentuknya partai politik akan membuka ancaman terjadinya *conflict of interest* antara partai politik dan saling berebut keuangan daerah. Fenomena tersebut juga ditunjang kelemahan yang ada pada pemilihan kepala daerah langsung yaitu banyak membuka kemungkinan konflik antara elite dan massa artinya terjadi konflik yang terjadi dapat bersifat elite, namun lebih besar kemungkinan dan melibatkan massa besar dengan melibatkan seluruh warga setempat. Dengan demikian akan banyak aktivitas rakyat yang terganggu, karena warga tidak hanya kesulitan dalam ikut kampanye para calon, tapi energi dan pikirannya juga digunakan untuk menyukseskan tokoh yang didukung. Hal ini juga akan mengganggu stabilitas perekonomian rakyat. Dengan adanya fenomena tersebut akan berdampak terhadap pengeluaran yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) guna menutupi kekurangan tersebut. Konflik tersebut juga akan berdampak terhadap para politikus di daerah untuk mencari dana kampanye guna memenangkan calon yang diusung dan partainya. Dengan berbagai cara akan ditempuh untuk mendapatkan dana termasuk melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai sentral keuangan yang ada di daerah.

Penulis berpendapat, maka di tiap daerah-daerah harus diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup supaya dapat mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian urusan yang ada di pemerintah daerah dapat berjalan lancar. Tanpa adanya transfer biaya yang cukup

memadai dari pemerintah pusat ke daerah justru akan menghambat proses penyelenggarannya. Hubungan tentang adanya Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Belanja Pendapatan Daerah (APBD) harus dapat berjalan seimbang. Kedua hal tersebut dapat menyebabkan terjadinya sengketa antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah jika pengelolaannya tidak saling transparan. Hal ini juga disebabkan adanya hubungan tahun anggaran daerah sama dengan tahun anggaran negara dan daerah baru dapat menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sesudah mengetahui besarnya subsidi yang akan diterima dari pemerintah pusat. Kenyataan yang ada adalah proses penyusunan, pengesahan dan pengundangan tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) terlambat sesudah tahun anggaran dimulai, tapi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) harus dapat diselesaikan dalam waktu paling lambat tiga bulan setelah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) ditetapkan, sehingga persiapan-persiapannya harus sudah dimulai sebelumnya. Berhubung dengan proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dijalankan pemerintah daerah akan terus memerlukan biaya demi kelancaran dan pelayanan masyarakat. Untuk kelancaran tersebut maka pemerintah daerah dapat menggunakan anggaran tahun sebelumnya sebagai dasar pengurusan keuangan.

5. Belanja dan pembiayaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Belanja dan Pembiayaan

Dalam kaitannya dengan desentralisasi dikatakan bahwa urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka

pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya¹⁷⁷. Dalam segi pembiayaan ini merupakan salah satu yang telah dibebankan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pembiayaan ini juga meliputi segala sesuatu yang berkaitan dengan tahap pengelolaan keuangan daerah.

Dalam mengawali pembahasan ini Penulis memulai dari pemahaman dari Pasal 1 ayat (16) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang pemerintah daerah disebutkan: “Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan”. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang No. 4 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012 disebutkan: “Belanja negara adalah semua pengeluaran negara yang digunakan untuk membiayai belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah”.

Belanja dan pembiayaan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam proses transfer keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat secara jelas selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang No. 4 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012 disebutkan “Transfer ke daerah adalah bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus dan dana penyesuaian”.

¹⁷⁷ Y.W.Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Jakarta:PT Rineka Cipta, 1996), hal. 14

Tentang adanya peluang terjadinya ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah maka Bagir Manan¹⁷⁸ menyatakan:

”Persoalan keuangan timbul karena penadapatan asli daerah tidak seimbang dengan kecepatan laju perkembangan tugas-tugas yang harus diemban dan daerah tergantung pada bantuan (*grant*) dari pemerintah pusat bantuan itu biasanya dan disertai dengan syarat seperti pengawasan ,namun demikian apabila syarat-syarat seperti pengawasan tersebut berjalan begitu jauh pada titik tertentu tampak bahwa pemerintah daerah seolah-olah tidak melebihi dari bagian atau badan yang mewakili pemerintah pusat ”.

Hal ini akan mengindikasikan hubungan dengan pemerintah pusat dan daerah sering menimbulkan ketegangan yang banyak disebabkan oleh faktor tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang diterima oleh masing-masing pihak. Selain masalah dengan hal diatas juga disebabkan tentang distribusi kewenangan pusat dan daerah. Kewenangan dalam mengatur dan mengurus daerah otonominya juga akan mempunyai konsekuensi tentang besar dan kecilnya kebutuhan yang dibutuhkan dari masing-masing daerah. Daya inisiatif dan kekuatan daerah ini tidak sama antara yang satu dengan yang lain maka tidak akan menutup kemungkinan terjadinya persaingan, sehingga bentrokan kepentingan dapat menimbulkan kekacauan di masing-masing daerah. Faktor buruk dari adanya proses desentralisasi yang berupa kesulitan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah juga akan memicu ketegangan hubungan dalam proses penyelenggaraan negara. Gangguan keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan di daerah akan mengancam stabilitas keamanan di daerah. Hal yang paling buruk adalah jika timbulnya rasa fanatisme terhadap daerah, dengan demikian konflik antara daerah dan timbulnya persaingan yang tidak sehat akan terjadi dan

¹⁷⁸ Muhammad Fauzan, *Op.Cit*, hal. 155

memicu gangguan keamanan di Indonesia pada umumnya. Keadaan yang demikian juga akan berpengaruh terhadap proses pengelolaan keuangan oleh pemerintah daerah yang tidak sehat juga.

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang berbunyi:

” Hubungan dalam bidang keuangan antara pusat dan daerah meliputi pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintah daerah, pemberian pinjaman dan atau hibah kepada pemerintah daerah”.

Selanjutnya dalam ayat 2 disebutkan:

”Hubungan dalam bidang keuangan pemerintah pusat dan daerah meliputi bagi hasil pajak dan non pajak antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten atau kota, pendanaan urusan pemerintah yang menjadi tanggung jawab bersama, pembiayaan bersama atas kerjasama antar daerah dan pinjaman daerah dan atau hibah antara pemerintah daerah”.

Bertolak dari teori dari *Adam Smith* yang bersifat demokrasi liberal yaitu dengan adanya partisipasi yang besar dari masyarakat di daerah. Makin terbuka semangat demokrasi yang di atur oleh pemerintah tentang sistem partai politik yang terlibat dalam sistem pemerintahan justru menurut Penulis akan memecah belah aspirasi yang berlebihan yang ada di masyarakat. Dalam sistem pemilihan umum ada sistem proporsional dan sisten distrik yang bertujuan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi masyarakat. Hal ini akan bertolak belakang jika dilihat dari dampak sistem yang akan berdampak bagi timbulnya perpecahan yang ada di daerah, hal ini dapat terjadi jika di masing-masing daerah didirikan sistem partai politik. Alasan yang selalu dibawa panitia pembentukan daerah otonom baru adalah adanya aspirasi masyarakat. Mereka adalah masyarakat dan mereka membawa aspirasi mereka sendiri. Daerah

otonom yang baru tidak memiliki sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang memadai untuk menghidupi dan mencukupi penyelenggaraan daerahnya. Dengan pembentukan daerah otonom yang baru justru akan menimbulkan masalah baru dan dijadikan alasan tersebut tidak bisa diselesaikan. Di berbagai daerah yang ada di Indonesia dan sebagai contohnya di Provinsi Nanggore Aceh Darusalam (NAD). Di waktu kondisi ekonomi masyarakat yang sungguh memprihatinkan akan tetapi pembentukan provinsi baru selalu mengemuka bahkan sampai-sampai masyarakat menyumbangkan beras untuk memberangkatkan wakil mereka para kepala desa ke Jakarta untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Mereka mengancam ketika aspirasi mereka tidak ditanggapi maka mereka akan berhenti memberikan pelayanan kepada publik ¹⁷⁹.

Dengan demikian menurut Penulis dengan adanya aspirasi masyarakat yang tidak sampai dilaksanakan oleh pemerintah pusat justru terkadang akan membuat masyarakat tersebut ingin melepaskan diri dari pemerintah pusat dengan anggapan dapat mengelola segala macam sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Hal ini juga terbukti dengan banyak adanya fenomena keinginan dari sebagian daerah di Indonesia mengadakan pemekaran wilayah dan terus ingin memperluas daerah kekuasaannya. Keadaan ini jika terus terjadi dan pemerintah pusat tidak segera mengambil langkah bijak maka gejala dis integrasi bangsa akan makin meluas di seluruh pelosok tanah air. Keamanan yang terjadi di daerah baik buruknya juga akan tergantung dari arahan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat. Mengingat Indonesia merupakan masyarakat yang pluralis jangan sampai tiap kebijakan yang dikeluarkan akan membuat perpecahan, tapi harus mengakomodir setiap kepentingan

¹⁷⁹ *Kompas*, 9 Maret 2008, hal.7

masyarakat, sehingga prinsip keadilan dalam pengelolaan keuangan pusat dan daerah dapat berjalan lancar.

Dasar-dasar pembiayaan pemerintahan daerah dilakukan menurut hubungan fungsi berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab antar tingkat pemerintahan. Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi menjadi beban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), sedangkan tugas pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka tugas pembantuan didanai Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), sedangkan pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintahan daerah diikuti dengan pemberian dana. Sumber-sumber pembiayaan fungsi dan tugas tanggung jawab daerah untuk melaksanakan asas desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah antara lain bersumber dari yaitu sebagai berikut: Pendapan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, lain-lain pendapatan. Sedangkan pembiayaan bersumber dari yaitu sebagai berikut: sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari yaitu sebagai berikut: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sedangkan dana perimbangan terdiri dari: dana bagi hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana perimbangan yang berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) kepada daerah untuk

membantu membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan ketersediaan dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Pembiayaan kebutuhan khusus diisyaratkan dana pendamping dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kebutuhan khusus yang dimaksud disini adalah:

- a. Kebutuhan tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus, antara yang bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan; dan
- b. Keubutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Disamping dana Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan perimbangan keuangan daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri atau luar negeri melalui pusat untuk membiayai sebagian anggarannya yang pengaturannya dilakukan lebih lanjut melalui Peraturan Daerah (Perda) ¹⁸⁰.

Dasar hukum tentang Dana Alokasi Umum (DAU) adalah Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No.55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Peraturan Presiden No.104 Tahun 2006 tentang Dana Alokasi Umum (DAU) Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2007, Peraturan Menteri Keuangan No.129/PMK.07/2006 tentang Dana Penetapan Rincian Dana Penyesuaian Tahun 2007 Kepada Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, Peraturan Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan No.PER-01/PK/2006 tentang petunjuk teknis pengelolaan dana penyesuaian infra struktur jalan dan lainnya tahun 2007, Surat Edaran Direktorat Jendral Perbendaharaan PER-80/PB/2006 tanggal 29 Desember 2006 tentang Petunjuk Teknis Pencairan/Penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) Tahun anggaran 2007. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan

¹⁸⁰ Abdul Halim, *Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat-Daerah, Peluang dan Tantangan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Daerah* (Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana UGM, 2009), hal. 14-15

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum (DAU) bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.

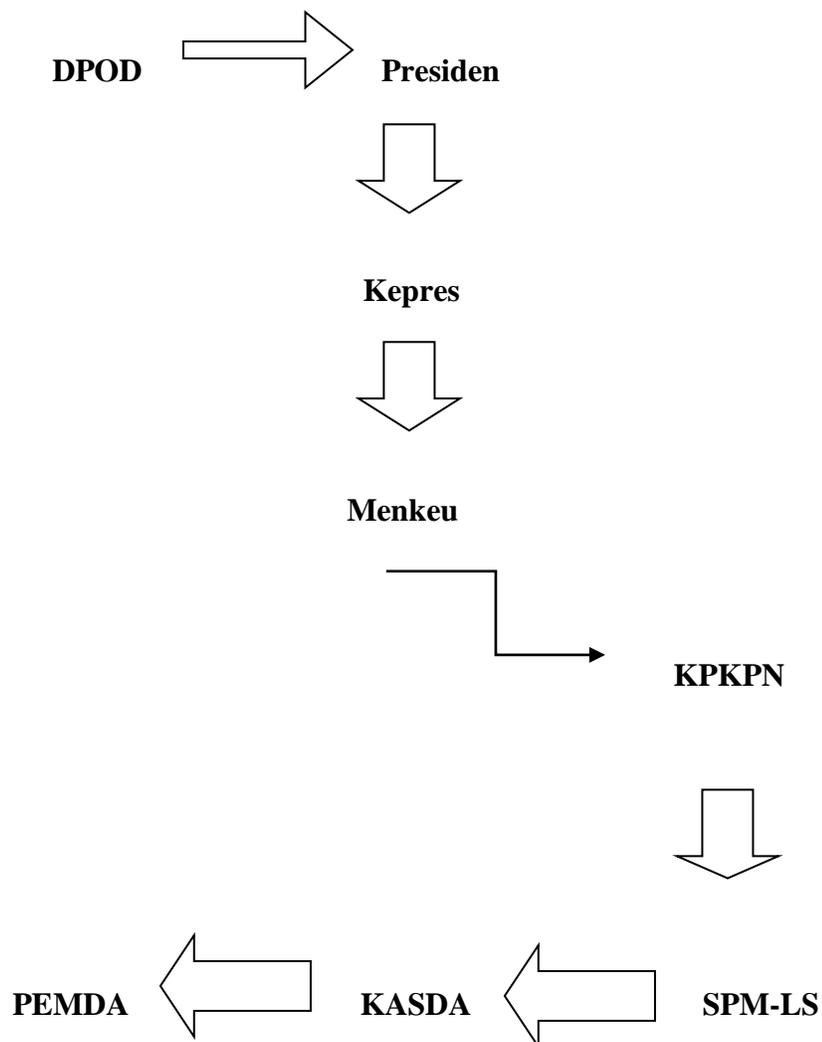
Dasar hukum Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah Pasal 38 sampai dengan Pasal 42 Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang dana perimbangan, Peraturan Menteri Keuangan No.128/PMK.07/2006 tentang penetapan alokasi dan pedoman umum pengelolaan Dana Alokasi Khusus (DAK) tahun anggaran 2007, Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan No.PER-01/PB/2007 tentang petunjuk teknis pengesahan dan pencairan daftar isian pelaksanaan anggaran dan Dana Alokasi Khusus (DAK) tahun anggaran 2007, Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan bagian dari dana perimbangan sesuai dengan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ¹⁸¹.

¹⁸¹ Ahmad Yani, *Op.Cit*, hal. 141-143

Selanjutnya Penulis memberikan pemaknaan antara keterkaitan dengan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan lembaga lainnya ¹⁸². Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat dianggarkan sebagai pendapatan daerah, sepanjang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan tentang Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Tahun Anggaran tersebut. Dalam hal pemerintah daerah memperoleh Dana Alokasi Khusus (DAK) Tahun Anggaran setelah Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran ditetapkan, maka pemerintah daerah menganggarkan Dana Alokasi Khusus (DAK) dimaksud dengan terlebih dahulu melakukan perubahan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran (APBD) pada tahun anggaran tersebut dengan pemberitahuan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), selanjutnya ditampung dalam Peraturan Daerah (Perda) tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tahun anggaran tersebut juga. Akan tetapi juga dapat dicantumkan dalam LRA bagi pemerintah daerah yang tidak melakukan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tahun anggaran tersebut juga. Desentralisasi merupakan beban awal yang diberikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan yang ada di daerah. Keuangan daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dampak dari kebijakan politik dari pemerintah pusat. Dalam konteks desentralisasi politik yang telah diberikan pemerintah pusat juga termasuk di dalamnya kewajiban para pemangku jabatan yang ada di daerah dalam melaksanakan kewajiban administratif sebagai wakil dari pemerintah pusat.

¹⁸² Penulis memberikan ringkasan dari bab III tentang kebijakan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No.37 tahun 2012 *tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013*.

Dalam kaitannya dengan belanja daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak akan terlepas dari peranan pemerintah pusat. Sumber dana yang didapatkan daerah bersumber dari pemerintah pusat. Adapun pendanaan tersebut yaitu sebagai berikut: ¹⁸³



Keterangan:

¹⁸³ Muhammad Fauzan *Op.Cit*, hal. 268

1. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) mengusulkan ke presiden tentang Dana Alokasi Umum (DAU) dari masing-masing daerah;
2. Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) tentang alokasi Dana Alokasi Umum (DAU);
3. Menteri Keuangan menyusun Dana Alokasi Umum (DAU) yang disampaikan ke Gubernur/Bupati/Walikota; dan
4. Pencairan Dana Alokasi Umum (DAU) dengan mengajukan Surat Perintah Pembayaran dan Komisi Pengawasan Kekayaan Penyelenggaraan Negara (KPKPN menerbitkan Surat Perintah Membayar Langsung (SPM-LS)).

Menurut analisis Penulis bahwa dalam alur birokrasi ini telah memberikan legitimasi terhadap transparansi dalam penyaluran dan pengeluaran keuangan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Para pihak yang terlibat mempunyai tugas dan wewenang sendiri-sendiri. Dalam praktek mekanisme tersebut belum dapat berjalan maksimal. Intervensi lembaga legislatif yang dimotori oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam ikut menentukan pos-pos anggaran yang akan dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Bahkan alat kelengkapan negara dari Badan Anggaran (Banggar) dengan kerjasama dengan Departemen Keuangan juga mempunyai otoritas dalam pengeluaran keuangan negara dan pembiayaan yang dibutuhkan. *Floating* keuangan yang akan ditransformasi ke daerah juga akan tergantung dari kebijakan dan pertimbangan pemerintah pusat. Lobi-lobi yang bersifat politis ini yang akan membahayakan proses pengeluaran keuangan yang dibutuhkan oleh daerah. Rantai yang ada di jalan aka digunakan sebagai celah dalam mengambil keuntungan dengan adanya keuangan negara. Pihak terkait yang masuk dalam sirkulasi lingkaran birokrasi politisasi akan berpeluang dalam penyimpangan penggunaan anggaran. Profesionalisme, transparansi dan ketelitian merupakan hal wajib yang harus dijalankan agar

keuangan negara yang sudah disiapkan sebagai belanja negara termasuk belanja yang dibutuhkan daerah.

Pada pengelolaan baik di tingkat pusat dan daerah harus ada transparansi dengan memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bagi masyarakat punya hak untuk mengenali secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintah daerah atas pengelolaannya¹⁸⁴. Penyerahan kewajiban dari pusat ke daerah harus disertai dengan biaya yang dapat memungkinkan daerah bekerja, sehingga di atas yang diharapkan dan sumber pendapatan harus dapat menjamin perjalanan rumah tangganya dengan baik dengan demikian pendapatan akan naik turun¹⁸⁵. Dalam pendistribusian dana pemerintah pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) ada hambatannya yaitu, *Pertama*, Pemerintah ternyata mengalami kesulitan untuk memprediksi dan memetakan secara akurat kebutuhan daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) diperuntukan untuk membiayai pengeluaran rutin daerah yang membengkak akibat banjir kiriman pegawai limpahandari eks pegawai pemerintah pusat. *Kedua*, proses pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) juga tidak menutup kemungkinan masuknya unsur politik di dalamnya. *Ketiga*, model Dana Alokasi Umum (DAU) juga tidak menutup kemungkinan dari praktek rekayasa berupa kegiatan mark up yang dilakukan oleh daerah dalam rangka memperbesar Dana Alokasi Umum (DAU). *Keempat*, model Dana Alokasi Umum (DAU) juga memiliki potensi untuk dimanfaatkan sebagai lahan korupsi baru bagi aparat baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah¹⁸⁶. Pendanaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ke daerah dapat

¹⁸⁴ Nurlan Parise, *Pengelolaan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)* (Jakarta: PT Indeks, 2007), hal. 238

¹⁸⁵ Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah Perkembangan Pengaturan Pemerintah Daerah dan Catatan Kritis* (Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2000), hal. 404

¹⁸⁶ Hery Susanto dkk, *Otonomi daerah dan Kompetensi Lokal* (Jakarta, PT Dyatama Milenia 2003), hal. 141-142

dilaksanakan dengan bertanggung jawab, transparan dan akuntabel, sehingga keadilan yang diharapkan dari masing-masing daerah dapat terealisasi dengan baik. Jika pendanaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak dapat berjalan secara adil maka peluang terjadinya penyelewengan keuangan daerah akan makin terbuka lebar.

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan transfer dari pemerintah pusat, namun daerah berhak mengalokasikan sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan dan kebutuhan daerah yang dalam hal ini harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat. Dalam hal pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) ini, ketidakpuasan dan masalah yang sudah muncul sejak pendistribusian ke daerah dan pusat yang menyangkur besaran dan formula alokasinya. Sedangkan di daerah sendiri sering timbul gugatan oleh elemen masyarakat luar pemerintahan dalam pemnafaatannya yang dianggap kurang sesuai dengan maksud dan adanya Dana Alokasi Umum (DAU) itu sendiri ¹⁸⁷. Parameter dalam konsepsi negara kesatuan yang menjadi perdebatan adalah terkait hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pasca berlakunya otonomi daerah seolah-olah pemerintah pusat terkena stigma negatif tidak lagi mengurus dan lepas tangan terhadap urusan dari pemerintah daerah. Pandangan tersebut telah terakomodir dan terpatahkan dengan adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah lewat asas-asas pemerintah daerah terkait proses menjalankan otonomi daerah. Hal tersebut merupakan bukti bahwa pemerintah pusat tetap ikut berpartisipasi dalam pengembangan daerah lewat otonomi daerah. Hal yang lebih kongkrit lagi adalah dengan adanya pembagian keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam Pasal 1 ayat (19), (20), dan (21) Undang-Undang No.33 tahun

¹⁸⁷ Hamid Edy Suandi, *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi, dan Saran* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hal. 98

2004 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum (DAU), selanjutnya disebut Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi¹⁸⁸.

Demikian juga menurut Penulis, pada dasarnya muatan konstitusi dalam Pasal 1 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait hubungan negara kesatuan dan negara hukum tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lain. Negara kesatuan tidak hanya sebuah dogma dalam hukum positif, akan tetapi telah menjadi kesepakatan dari *the founding father* dengan negara kesatuan akan dapat mempersatukan keberagaman dan pluralitas bangsa. Hukum merupakan alat dalam penyatuan tersebut. Negara lah yang mengambil inisiatif sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam mengatur hubungan pusat dan daerah agar tetap dalam bingkai negara kesatuan. Dalam Pasal 18 ayat (2), (4), dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga merupakan bingkai konstitusi dalam mempertahankan konsepsi negara kesatuan dalam hubungannya dengan pemerintah daerah. Penderivatifan konstitusi tersebut juga tercermin dengan kebijakan pemerintah melalui

¹⁸⁸ Penulis mengambil substansi dari makna Pasal 1 ayat (19), (20), dan (21) Undang-Undang No.33 tahun 2004 *tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang No.32 tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah.

Selanjutnya menurut Penulis bahwa aturan yang telah tercantum dalam konstitusi terkait kebijakan dalam proses penyelenggaraan otonomi daerah merupakan *political will* dari pemerintah pusat dalam pemberdayaan terhadap potensi dari pemerintah daerah. Kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah telah dibatasi dengan aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Pembatasan ini dimaksudkan agar tetap terjaga fungsi koordinasi dan pemerintah pusat tidak lepas tangan terhadap tata pemerintahan daerah. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hal pembagian keuangan merupakan konsepsi sinergisitas agar bingkai negara kesatuan tetap terjaga walaupun dengan konsep otonomi daerah seolah-olah terjadi fragmentasi terhadap pola kebijakan yang dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Penulis mencoba memberikan pemaknaan tentang parameter bahwa konsepsi negara kesatuan dapat dilihat masih adanya hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yaitu sebagai berikut:

- a. Pejabat daerah adalah wakil dari pemerintah pusat yang telah memberikan transformasi tugas dan wewenang bahwa setiap perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan para pemangku jabatan di daerah wajib dan masih ada hubungan koordinasi yang tidak dapat dipisahkan; dan
- b. Adanya pembagian besar dan kecilnya hasil pendapatan untuk tetap didistribusikan pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan jumlah yang lebih besar guna pemberdayaan serta pembangunan masyarakat yang termarginal. Pemerintah pusat tidak lepas tangan dan pemerintah juga diberi kewenangan dalam mengelola Sumber Daya Alam (SDA) sebagai sumber pendapatan yang ada di daerah.

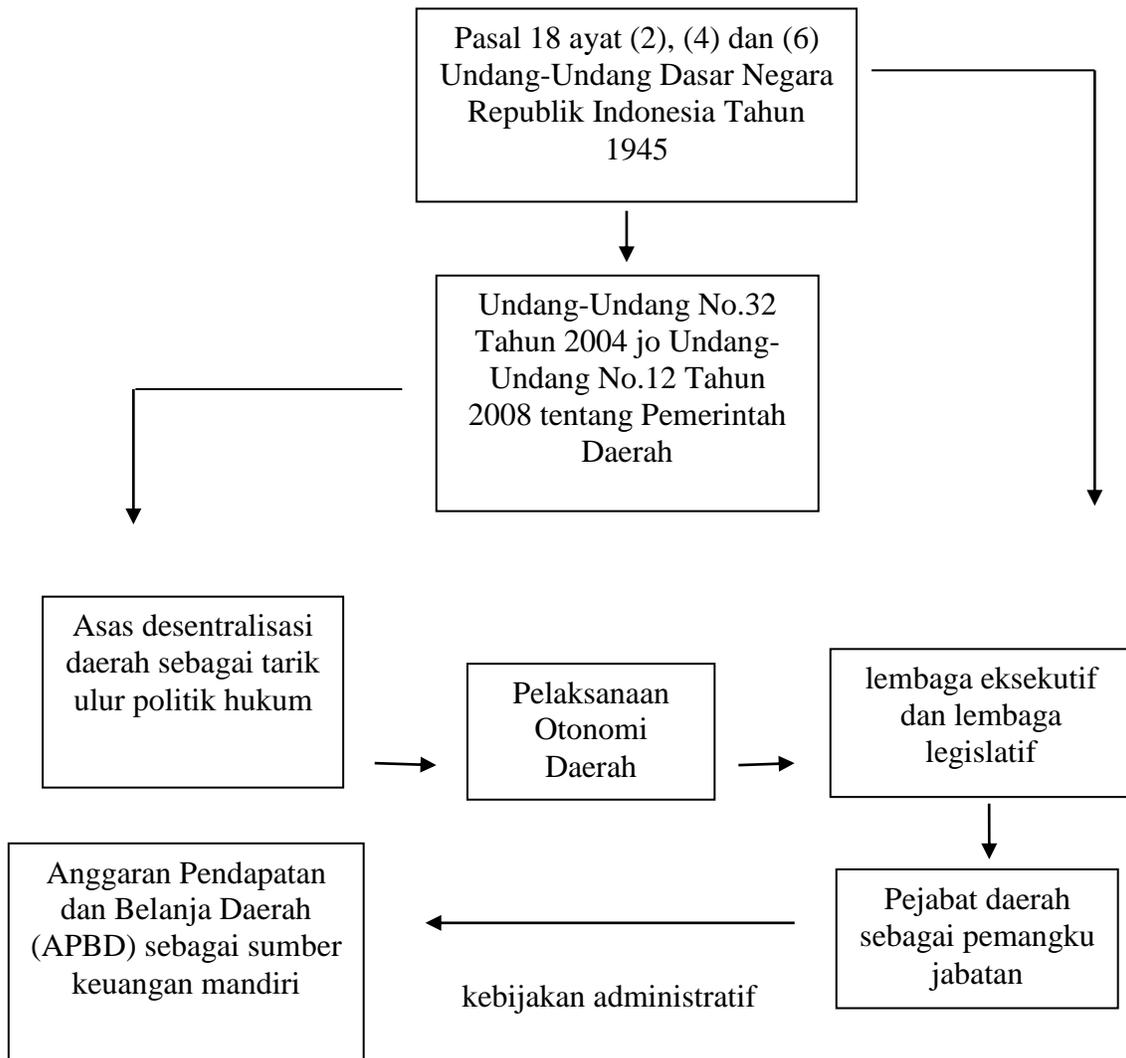
Dalam proses implementasi terkait kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah pusat dengan bingkai konstitusi guna penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan dengan merata diseluruh tanah air tanpa diskriminasi antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Undang-Undang No.32

tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dijadikan landasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tidak digunakan untuk memisahkan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang justru akan mengancam dis integrasi bangsa. Undang-Undang No.33 tahun 2004 seharusnya tidak digunakan buat legitimasi semu yang akan digunakan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab di daerah dalam memanipulasi keuangan daerah. Pembagian hasilnya harus transparan dan tidak boleh ada diskriminasi. Semua pendanaan yang telah diambil oleh kebijakan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah merupakan anomali agar sekat hukum yang ada dapat dimanfaatkan oleh orang-orang tertentu saja. Celah transformasi keuangan tersebut akan menjadi lahan bagi para pejabat yang bersifat koruptif dan cenderung akan memanfaatkan celah hukum yang ada. Kamufase kebijakan akan dilakukan dengan mengatasnamakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat pinggiran.

Dalam penerapan otonomi daerah terkadang tidak hanya memberikan legitimasi secara positif dalam menentukan dan mengatur daerah otonom dari masing-masing pemangku jabatan yang ada di daerah. Pemaknaan terkait kekuasaan dan wewenang yang melekat tersebut justru disalahgunakan melalui jabatan dan aturan sebagai kamufase dalam setiap pengambilan kebijakan. Korelasi antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara tidak dapat dipisahkan. Hukum tata negara sebagai pijakan hukum positif yang wajib dijalankan oleh penyelenggara dari pemangku jabatan administratif pemerintah dalam lingkaran eksekutif. Sebagai pihak penyelenggaraan dari pihak eksekutif inilah berlaku peran hukum administrasi negara. Keduanya berharmonisasi dengan menimbulkan kerangka kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. *Out put* dalam bentuk penyimpangan dari proses penyelenggaraan dari kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing pejabat daerah telah memberikan kerugian secara umum atau

publik. Penyimpangan kewenangan yang mengarah dan menyangkut kerugian publik inilah dapat masuk dalam ranah pidana. Penjeratannya harus melibatkan delik hukum yang menyangkut perbuatan dan akibat yang ditimbulkan akibat penyimpangan jabatan. Adapun menurut Penulis kerangka pemikiran terkait adanya otonomi daerah sebagai celah penyimpangan kebijakan dihadirkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

Bagan: Hubungan otonomi daerah dan hubungannya penyimpangan pejabat daerah





Penyimpangan kebijakan publik

(adanya kerugian publik lewat pengurangan keuangan daerah)

Sebagaimana dikutip dari F.P.C.L Tonnar ¹⁸⁹ dalam memberikan makna dan arti kewenangan adalah *“overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burger onderling en tussen over heid en te scheppen”* (kewenangan pemerintah merupakan sebagai bagian kemampuan dalam melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara). Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Kedudukan kewenangan menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek ¹⁹⁰ menyebutnya sebagai konsep inti hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Kewenangan di dalamnya mengandung adanya hak dan kewajiban. Sebagaimana terlah diterjemahkan dari kutipan P. Nicolai ¹⁹¹ diartikan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan dan tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Sedangkan kewajiban

¹⁸⁹ Ridwan HR. *Op.Cit*, hal. 101

¹⁹⁰ *Ibid*

¹⁹¹ *Ibid*, hal. 102

memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Sebagaimana dikutip dari Bagir Manan, ia mengatakan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan mengatur sendiri (*zelfbesturen*). Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Para pejabat daerah yang sebelumnya tidak banyak memiliki kewenangan dalam waktu singkat tiba-tiba mendapatkan kekuasaan dan kesempatan yang sangat besar dalam waktu singkat belum tentu dapat dikendalikan sebagaimana mestinya. Dalam keadaan demikian sesuai dengan dalil Lord Acton bahwa “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*”. Dengan demikian timbul kekhawatiran bahwa iklim penindasan dan praktek-praktek kezaliman yang anti demokrasi serta praktek-praktek pelanggaran dan penyalahgunaan wewenang yang pernah terjadi di pemerintah pusat justru beralih ke dalam praktek pemerintahan daerah di seluruh Indonesia. Oleh karena itu otonomi daerah haruslah dipahami esensinya juga mencakup pengertian otonomi masyarakat di daerah-daerah dalam berhadapan dengan pemerintah di daerah ¹⁹².

Tugas filsafat politik bukan mendeskripsikan fakta, tetapi membangun konsep-konsep yang membuat politik semakin dipahami secara lebih dalam. Konsep *civil society* tidak hanya berhenti pada pengertian yang dikontraskan dengan *political society* akan tetapi syarat dengan makna sejarah dan etika. Hegel, Marx dan Gramsci tidak bisa diabaikan kalau mau serius memahami

¹⁹² Jimly Asshidiqie, *Op.Cit*, hal.795

hakikat konsep tersebut. Pendekatan filsafat politik dalam menjelaskan *civil society* akan cenderung polemik berhadapan dengan konsep masyarakat madani ¹⁹³. Louis Althusser ideologi merupakan bentuk keberadaan dan Mannheim membedakan konsep khusus dan umum tentang ideologi. Konsep khusus menyangkut pada orang yang merasa skeptik terhadap gagasan dan representasi yang dipaparkan oleh musuh. Ideologi umum mengarah pada kelompok sosial ¹⁹⁴. Kekuasaan identik dengan pengambilan kebijakan yang bersifat publik. Kebijakan akan lebih dekat dengan arah politik yang akan diambil oleh para pejabat di daerah. Kekuasaan jika diidentikan dengan mata pencarian dan dijalankan dengan arah politik maka yang terjadi hanyalah kekuasaan semu dan kebijakan yang kosong dari rasa keadilan. Tidak hanya itu saja kebijakannya juga akan mati dari upaya menjejahterakan rakyat kecil yang ada di daerah.

Hannah Arendt orang yang terjun di dunia politik masih dengan mentalitas *anibal laborans* dimana orientasi kebutuhan hidup dan obsesi akan siklus produksi konsumsi sangat dominan, politikus cenderung menjadikan politik tempat mata pencarian utama. Sindrom yang menyertainya adalah korupsi. Hal ini sangat mungkin karena fasilitas kekuatan fisik (senjata), fasilitas politik (pejabat), dan ideologi (pejabat atau pemuka agama) merupakan modalitas yang mendorong korupsi itu. Modalitas tersebut sering dianggap sebagai yang diperoleh dengan usaha atau suatu prestasi, sehingga penggunaannya untuk bisa mendatangkan kekayaan dianggap wajar ¹⁹⁵. Immanuel Levinas adanya trilogi antara kekuasaan, kerugian dan tanggung jawab. Semakin besar kekuasaan orang akan semakin luas dan dahsyat kerugian yang diakibatkan oleh kesalahan atau kejahatan yang dilakukannya. Semakin besar tanggung jawab untuk mengganti kerugian. Dengan demikian

¹⁹³ Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan* (Jakarta: Buku Kompas, 2003), hal. 3

¹⁹⁴ *Ibid*, hal.15

¹⁹⁵ *Ibid*, hal.125

tanggung jawab politik tidak bisa dipisahkan dari tanggung jawab moral, karena kekuasaan sangat melekat dengan tanggung jawab terhadap masyarakat ¹⁹⁶.

Dalam Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah disebutkan bahwa “Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun”. Hal ini mengindikasikan bahwa seorang kepala daerah secara administratif merupakan wakil dari pemerintah pusat yang ada di daerah dan harus dapat bertanggung jawab terhadap setiap kebijakan yang diambilnya. Secara normatif pertanggung jawaban harus disampaikan kepada presiden selaku kepala pemerintahan, akan tetapi akan berbanding terbalik jika Penulis harmonisasikan dengan konsep Joseph R.Gusfield tentang *development justice* atau pembangunan keadilan akan membedakan hukum dalam instrument dan simbolis ¹⁹⁷ maka kepala daerah yang telah dipilih rakyat di daerahnya harus mampu bertanggung jawab secara moral mengingat para konstituennya ada di daerah. Dalam hal jika dipandang sebagai jabatan politis seorang kepala daerah yang berasal dari unsur partai politik yang bersinggungan dengan para penguasa maka pertanggung jawabannya menurut Penulis tidak akan mencerminkan rasa keadilan. Tidak hanya masalah keadilan akan tetapi transparansi anggaran yang menyangkut pembangunan daerah juga merupakan hal yang patut ditelaah lebih lanjut dengan konsep pertanggung jawaban seperti tersebut diatas. Dalam konsep pergeseran politik dan hukum hal ini seiring dengan pola bergesernya *locus politic* dari pemerintah oleh birokrat (*government by bureucrat*) ke pemerintah oleh

¹⁹⁶ *Ibid*, hal. 140-141

¹⁹⁷ Susanto Anthon F, *Wajah Peradilan Kita Konstruksi Sosial Tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan Pidana* (Bandung: Refika Aditama, 2004), hal. 49

politisi (*government by politician*)¹⁹⁸. Selain itu juga terdapat pola *bottom up planning*¹⁹⁹ yang merupakan bentuk birokrasi yang sangat sulit dan selalu merugikan masyarakat. Hal ini juga akan mengiringi pola dan perilaku yang dilakukan oleh kepala daerah terkait kebijakan yang akan diambil.

Menurut Penulis konsep pertanggung jawaban melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) jelas kurang efektif. Pertanggung jawaban tersebut hanya akan menggugurkan fungsi secara linear administratif sebagai kepala daerah selama kinerjanya karena yang akan mengeksekusi tentang fungsi jabatan secara struktural masih di tangan presiden. Menurut Penulis konsep pertanggung jawaban yang dilakukan oleh kepala daerah di lembaga legislatif tidak hanya memenuhi formalitas belaka akan tetapi harus mampu memberikan sanksi jika memang dirasa kinerja di daerah kurang memenuhi rasa keadilan di dalam masyarakat. Ketika laporan pertanggung jawaban ditolak maka pihak legislatif harus dapat memberikan sanksi tegas sampai pemberhentian kepala daerah. Walaupun secara normatif sangat bertentangan dengan aturan akan tetapi dengan konsep ini akan memberikan terobosan hukum disaat hukum di negeri ini mengalami degradasi politisasi yang lebih mengarah kepada orientasi kepentingan pribadi saja bukan lagi kepentingan rakyat yang diutamakan. Cara lain yang dapat ditempuh adalah sanksi tersebut dituangkan dalam sebuah rekomendasi kepada pusat agar kepala daerah agar dikeluarkan sebuah Peraturan Presiden untuk pemberhentian kepala daerah.

Colin Mac Andrew berpendapat bahwa pada taraf awal adanya kekuasaan dihadapkan pada adanya banyak tantangan guna menegakan kontrol dan memaksakan otoritas atas seluruh wilayah negara dan memulihkan stabilitas ekonomi dan meletakkan landasan atas pembangunan ekonomi. Menurut Coleman dan Carl G. Rosberg terkait pola hubungan antara

¹⁹⁸ Tim Lapera, *Op.Cit*, hal. xxv

¹⁹⁹ Djoko Sudantoko, *Dikelola Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Adi Yogyakarta, 2005), hal. 5

pemerintah pusat dan daerah bahwa integrasi horizontal lebih bersifat kultural karena telah mencakup persoalan ketegangan hubungan diantara berbagai kelompok kultural di dalam masyarakat sendiri ²⁰⁰. Menurut Penulis ketidakjelasan ini juga tidak terlepas dari konsep negara Indonesia yang tidak jelas juga. Apakah kita menganut konsep bikameral atau trikameral bukan dan masih rancu?. Presidensial atau kah parlementer juga bukan dan masih semu?. tidak *separation of power* tapi *distribution of power* juga bukan masih kamufase? demokratisasi atau kah otoritarianisme juga bukan masih *overlapping*?. Konsep hukum yang selalu berada di tengah-tengah dengan jenis kelamin tidak jelas alias *hermafrodit* telah menimbulkan konsep “negara yang bukan-bukan”. Akan tetapi jangan sampai terjadi “negara jadi-jadian” saja.

Para *decision maker* sangat di dominasi oleh kalangan birokrat ²⁰¹. Banyak sekali aksi-aksi masyarakat menentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang tidak adil yang makin marak di daerah, karena anggaran daerah lebih banyak dialokasikan untuk kepentingan pejabat dari pada untuk pelayanan umum ekonomi rakyat ²⁰². Kebijakan atau keputusan kepala daerah tidak melaksanakan Peraturan Daerah (Perda) di bidang desentralisasi dan tugas pembantuan dapat bersifat mengatur (*regeling*) dan ketetapan (*beschiking*). Kebijakan di bidang dekonsentrasi semestinya tidak mengatur melainkan bersifat peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) karena secara hirarki kewenangan pengaturan dibatasi sampai tingkat Peraturan Menteri (Permen) ²⁰³.

²⁰⁰ Tim Iapera, *Op.Cit*, hal. 56-57

²⁰¹ Budi Winarno, *Op.Cit*, hal. 36

²⁰² Teten Masduki, *Penuntutan Pemberantasan Korupsi Dalam Pemerintah Daerah* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006), hal.xxiv

²⁰³ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan kebijakan pada pemerintah daerah* (Yogyakarta: UII Press, 2006), hal. 12

Dengan demikian menurut Penulis Peraturan Daerah (Perda) ini akan dijadikan alat sebagai legalitas keuangan daerah. Sifat yang mengatur ini lah yang digunakan oleh para kepala daerah dalam menggunakan otoritasnya dalam melegalkan keuangan daerah. Pasca sifat mengatur telah mendapatkan legalitas proses ketetapan yang akan dilakukan oleh para kepala daerah dalam membuat administrasi daerah. Pergeseran dari unsur pidana berupa perbuatan tindak pidana korupsi ke dalam kebijakan publik lewat kebijakan yang diambil kepala daerah dapat diukur dengan perbuatan dan akibatnya. Tindakan korupsi merupakan perbuatan tersistematis dan berakibat massiv. Adanya perbuatan, pertanggung jawaban pidana sampai penjatuhan sanksi merupakan domain dalam perbuatan korupsi. Korelasi yang dapat diambil ketika terjadi penyimpangan oleh pejabat di daerah adalah berupa perbuatan administratif politis. Jika hanya melibatkan perbuatan administratif saja berarti merupakan kewajiban pejabat publik yang memang harus dilakukan. Akan tetapi jika sudah ada unsur politis berarti administratif tersebut telah beralih dari kebijakan publik administratif biasa menjadi penyimpangan secara pidana. Celah dengan unsur politis sebagai jalannya tersebut akan dimanfaatkan oleh pejabat di daerah untuk bertindak secara pidana melalui manipulasi keuangan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah alat yang digunakan dalam melakukan tindakan pidana korupsi. Banyak perdebatan yang mempertanyakan tentang delik jabatan atau wewenang dengan konsep pembedaan yang patut dan wajib dijatuhkan kepada para pelaku. Dalam mengkaji hal ini belum dapat menggunakan delik dalam hukum pidana buat menjerat para pelakunya. Keilmuan tata negara sebagai logika hukum dan administrasi negara sebagai jalannya akan dapat digunakan dalam sinergisitas paradigma hukum. Paradigma hukum ini pun juga mempunyai kedudukan yang tidak boleh diabaikan. Banyak celah hukum juga akibat pemaknaan paradigma hukum yang salah. Dengan kesalahan

penafsiran juga akan berdampak terhadap kebijakan yang akan dikeluarkan bersifat korup atau tidak.

b. Titik temu Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005

Landasan filosofis lahirnya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Seluruh kebijakan keuangan tersebut pada prinsipnya mengamankan agar pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggung jawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat. Semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam pengadministrasian keuangan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan pertanggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Namun dalam tataran praktis permasalahan menyangkut substansi dan pelaksanaan kebijakan keuangan tersebut masih terkendala dalam mewujudkan sistem pengelolaan keuangan daerah yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Minimnya celah bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk berperan dalam proses penganggaran disinyalir sebagai salah satu kelemahan dari Permendagri tersebut. Peran Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD) baru muncul pada tahap penyampain dan pembahasan raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Padahal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi penganggaran (*budgeting*) yang seyogyanya dilaksanakan pada seluruh tahapan penggaran, mulai dari perencanaan hingga evaluasi. Menyikapi permasalahan ini perlu dipahami apa yang menjadi substansi dari Permendagri ini, sehingga dapat diidentifikasi peran-peran apa yang mungkin dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta upaya yang perlu dilakukan agar fungsi *budgeting* Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dilaksanakan secara optimal untuk mendukung terwujudnya sistem pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada nilai-nilai *good governance* ²⁰⁴.

Dalam Pasal 121 ayat (1) dan (2) Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa:

“(1) Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. (2) Sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah”.

Selanjutnya dalam Pasal 123 ayat (5) dan (6) disebutkan bahwa:

”Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. (6) Susunan organisasi sekretariat DPRD ditetapkan dalam peraturan daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah”. Dalam kaitannya para bawahan dari kepala daerah bertanggung jawab dan memberikan bantuan dalam pengambilan kebijakan pengelolaan keuangan daerah Penulis dasarkan pada Pasal 156 ayat (1) disebutkan bahwa”Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah”.

²⁰⁴ Dede Mariana dan Carolina, *Op.Cit*, hal. 160

Dengan demikian otoritas tertinggi dalam proses pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ada pada kepala daerah. Dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa;

“(1) Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. (2) Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan: a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD; b. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah; c. menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang; d. menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran; e. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah; f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah; g. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah; dan h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran”.

Selanjutnya dalam ayat (3) dan (4) disebutkan:

”(3) Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh: a. kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku PPKD; b. kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah. (4) Dalam pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sekretaris daerah bertindak selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah”.

Menurut Penulis muara dan legalitas dari semua kewenangan yang dimiliki oleh pemegang kekuasaan di daerah yang terdapat dalam ayat (5) yang terdapat klausula sebagai berikut “ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan”. Dengan perpaduan legalitas dari dua (2) aturan ini maka legalitas formal dalam pengelolaan keuangan daerah dapat melalui Peraturan Daerah (Perda), Keputusan Kepala Daerah, dan Peraturan Kepala Daerah. Ketiga aturan ini akan saling bersinergi dan membentuk pola-pola penyimpangan administratif. Penyimpangan dalam

pengambilan kebijakan awal dan dapat juga menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki.

B. BENTUK-BENTUK PENYIMPANGAN ADMINISTRATIF MELALUI PERATURAN DAERAH (PERDA) TERKAIT PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

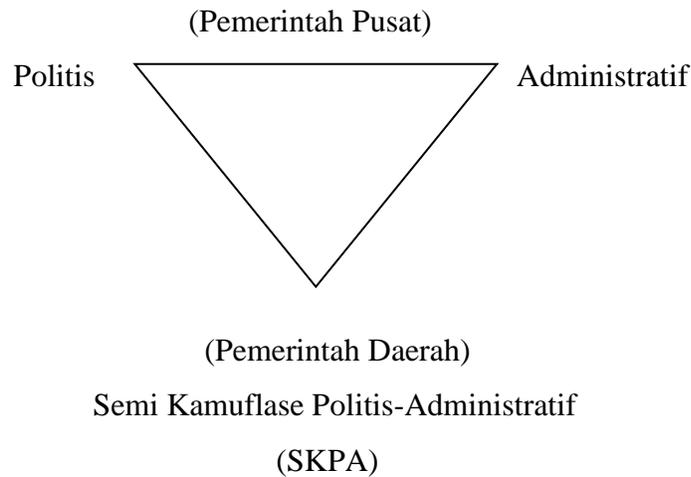
1. Kebijakan politis administratif dalam pembentukan semi kamuflese politis administratif

Dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pada ayat (4) disebutkan “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Selanjutnya pada ayat (6) juga disebutkan “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Perbenturan normatif dari korelasi aturan hukum tersebut terdapat tarik ulur antara “asas otonomi dan tugas pembantuan” sebagai celah awal bagi penerapan dan adanya transformasi dari politik hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Asas tersebut dijalankan oleh pemangku jabatan yang ada di daerah dengan tidak memperhatikan pemaknaan dalam konteks yang sebenarnya. Pemaknaan dan penafsiran yang salah terhadap *political will* dari pemerintah pusat akan cenderung menjadikan wewenang yang melekat kepada pejabat daerah akan disalah gunakan. Dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan “Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang

bersangkutan”. Hal ini mengindikasikan bahwa kepala daerah memang mempunyai jabatan politis dan administratif yang telah melekat dan tidak boleh dipisahkan. Konsekuensi dan implikasi terhadap fungsi dan wewenang yang telah melekat tersebut harus dijalankan secara seimbang antara jabatan politis dan administratif. Secara politis merupakan kebijakan secara umum. Seorang pejabat pasti akan melekat suatu jabatan sebagai birokrasi yang melingkarinya sebagai tempat dalam melakukan tindakan hukum. Birokrasi merupakan badan publik tempat suatu pejabat publik dalam melakukan tindakan yang bersifat publik dalam melayani kepentingan masyarakat. Birokrasi tersebut memiliki sarana dan prasarana dalam menunjang kelancaran urusan kepentingan publik. Segala macam kekayaan telah melekat dalam bingkai birokrasi tersebut. Jika harta kekayaan mengalami kerugian dan berkurang siapakah yang pantas buat bertanggung jawab? apakah badan hukum dalam birokrasi tersebut? ataukah pejabat tersebut? Pejabat tersebut dapat atas nama pribadi atau kelompok dalam pengambilan kebijakan? Jika menggunakan konsepsi pendelegasian maka dapat dilihat dari pisah dan tidaknya para pihak tersebut terhadap badan publik yang melingkarinya. Jika terpisah maka tanggung jawab sudah beralih kepada yang menerimanya. Akan tetapi jika sebaliknya masih dalam satu badan yang tidak dapat dipisahkan pertanggung jawaban bisa secara kolektif. Badan hukum publik tersebut secara otomatis tidak dapat bertanggung jawab secara langsung karena pejabat yang berada dalam birokrasi tersebut telah melakukan perbuatan dan tindakan hukum.

Penulis mencoba akan menggunakan analogi terhadap politik hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan pemaknaan lewat konsepsi *piramide legal policy of theory* (teori politik hukum piramida)²⁰⁵ yaitu dalam bentuk bagan sebagai berikut:

²⁰⁵ Z.Sayfudin, *Otonomi Daerah Vs Gurita Korupsi APBD di Indonesia* (Yogyakarta: Total Media, 2013), hal. 99, hal ini Penulis maknai bahwa konsepsi dan kerangka berpikir ini Penulis konstruksikan



Keterangan:

1. Kaitan antara politis (*kebijakan politik*) dan administratif (*kebijakan hukum*) harus berjalan sinergi;
2. Sifat politis akan bersifat positif (+) dan sifat administratif yang bersifat positif (+) akan menghasilkan out put dari otonomi daerah ideal. Akan tetapi jika salah satu bersifat negatif (-) hasilnya akan tidak ideal;
3. Parameter dan standarisasi dari sifat politis-administratif ini adalah sebagai berikut:
 - b. Politis positif (+) yaitu setiap perilaku yang terjadi tidak mengatasnamakan partai politik atau kepentingan golongan

sebagai titik awal bahwa adanya kebijakan dari pusat terhadap daerah merupakan titik awal adanya *overlapping* kebijakan baik secara politis maupun administratif

tertentu dan ideologi partai politik digunakan untuk kesejahteraan rakyat terutama yang ada di daerah;

- c. Politis negatif (-) yaitu setiap kinerja partai politik dalam setiap pengambilan kebijakan hanya berdasarkan instruktif komando dari partai politik dan mengutamakan golongan tertentu, dan ideologi partai politik hanya dijadikan alat untuk mencari keuntungan belaka;
 - d. Administratif positif (+) yaitu konstruksi normatif yang terdapat dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah harus berjalan seimbang, dan sanksi administratif harus diatur jelas dan dapat diterapkan dengan tegas;
 - e. Administratif negatif (-) yaitu konstruksi normatif yang terdapat dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah tidak berjalan seimbang, dan sanksi administratif harus tidak diatur jelas dan tidak dapat diterapkan dengan tegas; dan
4. Pada keadaan Semi Kamufase Politis-Administratif (SKPA) akan mengikuti pola dan keadaan sifat politis-administratif yang di atasnya. Semi Kamufase Politis-Administratif (SKPA) ini juga akan bersifat positif (+) dan negatif (-).

Dengan demikian berawal dengan konsepsi dari dualisme pemaknaan baik secara politis dan administratif akan cenderung mengarah pada bentuk penyimpangan dari para pemangku jabatan di daerah. Kamufase yang ada dimaknai ganda dan dicampur adukan dengan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh pejabat daerah. *Overlapping* dalam menjalankan tugas dan wewenang tersebut menjadikan setiap kebijakan yang akan diambil dan yang telah diambil juga tidak akan memberikan makna yang jelas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah bukan federalisasi, akan tetapi akan mengarah kepada negara kesatuan yang ideal. Korelasi yang terjadi negara kesatuan justru akan terpecah-pecah baik secara domain maupun kebijakan dari para pemangku jabatan yang di daerah. Pada keadaan Semi Kamufase Politis-Administratif (SKPA) ini menurut Penulis disebabkan oleh pelimpahan wewenang baik berupa delegasi maupun mandat yang terkadang salah penafsiran bagi pejabat yang menerima. Parameter terhadap asas specialitas juga akan memberikan dampak terhadap pola kebijakan ini.

2. Proses perumusan dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Otonomi daerah pada era transisi ditandai oleh pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah dan dari birokrasi kepada politisi, sehingga muncul lokus-lokus kekuasaan baru dan aktor-aktor baru yang berperan dalam pengambilan keputusan. Struktur kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diisi oleh orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum yang dinilai cukup demokratis. Pada kepala daerah pun dipilih melalui mekanisme yang relatif bebas dari intervensi pemerintah pusat. Dengan demikian segala urusan yang menyangkut

proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) termasuk semua preferensi, nilai dan rasionalitas yang membentuknya kini ditentukan oleh para elit politik dan birokrasi daerah sendiri ²⁰⁶.

Menurut Penulis adanya proses otonomi daerah sebagai bentuk kebijakan yang diprogramkan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam rangka ikut menyejahterakan masyarakat yang ada di daerah merupakan solusi kongkrit bagi permasalahan birokrasi yang dihadapi oleh setiap daerah. Permasalahan yang dihadapi oleh daerah selain terkait kesenjangan dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) yang berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain juga terkait dengan pengelolaan keuangan daerah. Proses desentralisasi merupakan ruang gerak yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka melakukan pengelolaan keuangan daerah. Keuangan daerah yang akan didapatkan oleh pemerintah di daerah selain berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada setiap tahunnya. Dengan demikian dalam rangka mengelola keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) para pejabat daerah di daerahnya masing-masing diberi kewenangan untuk mengelola keuangannya tersebut.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat yaitu sebagai berikut: sasaran yang diharapkan menurut fungsi kerja, standart pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan, pengembangan standart pelayanan dapat dilaksanakan secara bertahap dan harus dilakukan secara berkesinambungan; dan bagian pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang membiayai

²⁰⁶ Dede Mariana dan Carolina, *Op.Cit*, hal. 148

belanja administrasi umum, biaya operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal atau pembangunan ²⁰⁷.

Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan. Dalam kajian lebih detail yaitu sebagai berikut:

1. Pendapatan daerah, pendapatan daerah ini dirinci menurut kelompok pendapatan dan jenis pendapatan. Kelompok pendapatan meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), dan lain-lain pendapatan yang sah;
2. Belanja daerah, belanja daerah ini menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Yang dimaksud dengan belanja menurut organisasi adalah suatu kesatuan pengguna anggaran seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kepala daerah dan wakil kepala daerah, sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis lainnya; dan
3. Pembiayaan, pembiayaan ini dirinci menurut sumber pembiayaan. Sumber-sumber pembiayaan yang merupakan penerimaan daerah, antara lain sisa lebih perhitungan tahun lalu, penerimaan dan obligasi serta penerimaan dari penjualan asset daerah yang dipisahkan. Sumber pembiayaan yang merupakan pengeluaran, antara lain pembayaran hutang pokok ²⁰⁸.

Adapun stuktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara umum adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan daerah
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
 - 1) Pajak;
 - 2) Retribusi;
 - 3) Hasil Badan Umum Milik Daerah (BUMD); dan
 - 4) Lain-lain.

²⁰⁷ Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, hal. 110

²⁰⁸ *Ibid*

- b. Dana Perimbangan
 - 1) Dana Bagi Hasil;
 - 2) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
 - 3) BPHTB;
 - 4) Pajak Penghasilan (PPh) pasal 21; dan
 - 5) Sumber Daya Alam (SDA);
 - c. Dana Alokasi Umum (DAU)
 - d. Dana Alokasi Khusus (DAK)
 - e. Pinjaman daerah
2. Pengeluaran daerah
- a. Biaya Operasional Pemerintahan
 - 1) Gaji Pegawai;
 - 2) Biaya Perkantoran;
 - 3) Biaya Pemeliharaan; dan
 - 4) Biaya Perjalanan.
 - b. Biaya Investasi Modal
 - 1) Pembangunan pasar;
 - 2) Pembangunan terminal;
 - 3) Pembangunan industri; dan
 - 4) Pembangunan prasarana jalan
 - c. Surplus atau defisit ²⁰⁹.

Adapun yang menjadi komponen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah sebagai berikut: pendapatan daerah, belanja operasional pemerintahan, belanja modal, surplus atau defisit, asset daerah, pembiayaan, dana daerah, dan pinjaman (pemerintah pusat,

²⁰⁹ *Ibid*, hal. 110, lihat juga dalam Pasal 157 dan 159 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah

masyarakat, luar negeri). Salah satu komponen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut adalah surplus atau defisit. Surplus atau surplus anggaran adalah selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah. Sedangkan yang dimaksud defisit atau defisit anggaran adalah selisih kurang pendapatan daerah terhadap belanja daerah. Jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus atau defisit anggaran.

Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tidak tersangka disediakan dalam bagian anggaran pengeluaran tidak tersangka. Penganggaran dana cadangan dialokasikan dari sumber penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Semua sumber penerimaan cadangan dan semua pengeluaran atas beban dana cadangan dicatat dan dikelola dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu dibukukan dalam rekening tersendiri yang memperlihatkan saldo awal setiap transaksi penerimaan dan pengeluaran serta akhir saldo akhir tahun anggaran. Posisi dana cadangan dilaporkan sebagai bagian yang tidak dapat terpisahkan dengan laporan pertanggung jawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Apabila diperkirakan pendapatan daerah lebih kecil daripada rencana belanja daerah dapat melakukan pinjaman. Pinjaman daerah dicantumkan pada anggaran pembiayaan ²¹⁰. Adanya struktur dan komponen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai sumber dari keuangan daerah merupakan tolak ukur yang dapat digunakan oleh para pengambil kebijakan di daerah dalam menetapkan proses selanjutnya. Mekanisme dalam perumusan, penyusunan dan penetapannya terdapat perbedaan yang significant dan banyak menimbulkan celah bagi penyimpangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah.

²¹⁰ *Ibid*, hal.110

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan menggunakan dua (2) pendekatan yaitu: *Pertama, line item budget* adalah pendekatan penganggaran yang lebih menekankan pada mata anggaran yang akan dikeluarkan daripada menekan sasaran yang akan dicapai. *Kedua, incremental* adalah pendekatan penyusunan anggaran pasti akan selalu dibandingkan dengan anggaran sebelumnya berupa kenaikan atau penurunan anggaran dari setiap mata anggaran sebelumnya ²¹¹. Dalam praktek dan modus yang sering digunakan pada tiap kebijakan yang dikeluarkan lebih cenderung menggunakan pada tahap yang kedua. Kebijakan pengelolaan tersebut digunakan sebagai pendekatan dalam menentukan anggaran di daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai tanggal 31 Desember. Hal ini adalah logis mengingat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di samping Pendapatan Asli Daerah (PAD) ialah berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) yang dianggarkan untuk setiap daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN). Daerah (provinsi, kabupaten dan kota) dapat menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setelah mendapat konfirmasi Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan dengan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Adapun penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan oleh daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap daerah yang bersangkutan. Pembiayaan dari

²¹¹ Sony Yuwono dkk, *Op.Cit*, hal. 45

pemerintah pusat kepada pemerintah daerah juga termasuk Dana Alokasi Khusus (DAK) ²¹².

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional. Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah diberikan kepada daerah Dana Alokasi Umum (DAU) minimal 26% dari penerimaan dalam negeri netto. Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan khusus sebagai urusan daerah dan sesuai prioritas nasional ²¹³. Dengan demikian semua anggaran daerah terkait besar dan kecilnya akan tergantung pada berubah dan tidaknya anggaran melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Perubahan anggaran pada pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memungkinkan adanya pergeseran, penambahan, atau pengurangan anggaran. Khusus terkait pergeseran anggaran tidak akan mengubah Peraturan Daerah (Perda) murni seperti pergeseran perincian objek belanja. Kondisi tersebut akan sulit dipantau secara manual karena kompleksitas transaksi dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang memungkinkan terjadinya pergeseran yang tidak terpantau dalam perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun pada dokumen pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kerumitan ini justru akan

²¹² Marbun, *Op.Cit*, hal. 139, lihat juga dalam Pasal 179 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah

²¹³ Sony Yuwono dkk, *Op.Cit*, hal. 51

terjadi jika sudah melibatkan kebijakan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dan Pejabat Pembuat Komitmen (PKK) terkait belanja daerah dalam skala besar. Belanja yang digunakan akan melibatkan pihak luar baik dari segi nota kesepahaman dan kontrak bersama, pengadaan barang dan jasa serta tender-tender proyek yang dilakukan oleh daerah. Otoritas tertinggi berada di tangan kepala daerah sebagai pintu awal para penanam modal lewat kontrak pengadaan barang dan jasa yang akan dilakukan.

Setiap tahunnya pedoman dalam pengelolaan keuangan daerah mendapat perubahan sesuai jejang dan waktunya. Akan tetapi secara substansi tidak akan mengalami perubahan. Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah pokok-pokok kebijakan sebagai petunjuk dan arah bagi pemerintah daerah dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ²¹⁴. Terkait dengan proses penyusunan keuangan daerah tersebut juga perlu adanya kekonsistenan dan sinkronisasi. Sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dan pemerintah antara lain diwujudkan dalam penyusunan rancangan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang disepakati bersama antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ²¹⁵. Untuk lebih memudahkan dalam memahami terkait mekanisme secara normatif dan jenjang waktu dalam pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan

²¹⁴ Lihat di Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.37 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013

²¹⁵ *Ibid*, lihat pada uraian pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2013

Belanja Daerah (APBD) Penulis cantumkan dalam sebuah tabel yaitu sebagai berikut ²¹⁶:

Tabel: Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

NO	URAIAN	WAKTU	KETERANGAN
1.	Penyusunan RKPD	Akhir bulan Mei	
2.	Penyampaian Rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh Ketua TAPD kepada kepala daerah	Minggu 1 bulan Juni	1 minggu
3.	Penyampaian Rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh kepala daerah kepada DPRD	Pertengahan bulan Juni	6 minggu
4.	Rancangan KUA dan Rancangan PPAS disepakati antara kepala daerah dan DPRD	Akhir bulan Juli	
5.	Surat Edaran kepala daerah perihal Pedoman RKA-SKPD	Awal bulan Agustus	1 minggu

²¹⁶ Lihat secara substansi dan garis besar dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, lihat juga dalam bab IV tentang teknis penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), lihat juga dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.37 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013

NO	URAIAN	WAKTU	KETERANGAN
	dan RKA-PPKD		
6.	Penyusunan dan pembahasan RKA-SKPD dan RKA-PPKD serta penyusunan Rancangan APBD	Awal Agustus sampai dengan akhir September	7 minggu
7.	Penyampaian Rancangan APBD kepada DPRD	Minggu pertama bulan Oktober	2 bulan
8.	Pengambilan persetujuan Bersama DPRD dan kepala daerah	Paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan	
9.	Hasil evaluasi Rancangan APBD	15 hari kerja (bulan Desember)	
10.	Penetapan Perda APBD dan Perkada Penjabaran APBD sesuai dengan hasil evaluasi	Paling Lambat Akhir Desember (31 Desember)	

Dalam perumusan dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat ditempuh dalam beberapa tahapan yaitu sebagai berikut: ²¹⁷

1) Perencanaan

²¹⁷ Ahmad Yani, *Op.Cit*, hal. 378-384

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terkait erat dengan perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Sesuai dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pada pemerintah daerah terdiri dari tiga kategori, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RPJMD untuk jangka waktu lima tahun merupakan penjabaran dari visi misi, dan program penyusunan berpedoman kepada RPJP daerah dengan memerhatikan RPJM nasional dan standart pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah. RPJMD memuat daerah kebijakan umum dan program SKPD, lintas SKPD, dan program kewilayahan. RPJMD ditetapkan paling lambat tiga bulan setelah kepala daerah dilantik. SKPD menyusun rencana strategis yang selanjutnya Renstra-SKPD yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Penyusunan Renstra-SKPD ini berpedoman pada RPJMD. Pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja-SKPD untuk jangka waktu satu tahun yang mengacu pada rencana kerja pemerintah. Hal yang dimaksud dengan mengacu dalam ayat ini adalah untuk tercapainya sinkronisasi, keselarasan, koordinasi, integrasi, penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya.

2) Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Kepala daerah berdasarkan RKPD menyusun rancangan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penyusunan rancangan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berpedoman pada pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Pedoman antara lain memuat yaitu: pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah, prinsip dan kebijakan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran berikutnya, teknis penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan hal-hal khusus lainnya.

3) Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Berdasarkan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disepakati pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah. Pembahasan prioritas dan plafon anggaran sementara dilakukan paling lambat minggu kedua bulan Juli anggaran sebelumnya. Pembahasan prioritas dan plafon anggaran sementara dilaksanakan dengan langkah-langkah diantaranya sebagai berikut: menentukan skala prioritas dalam urusan wajib dan urusan pilihan, menentukan urutan program dalam masing-masing urusan, menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program. Kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan prioritas anggaran sementara yang telah dibahas dan disepakati bersama kepala daerah dan DPRD dituangkan dalam nota kesepakatan yang

ditanda tangani bersama tersebut menerbitkan pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.

4) *Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)*

Berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD, kepala SKPD menyusun RKA-SKPD. Untuk kesinambungan penyusunan RKA-SKPD kepala SKPD mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan dua tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan. RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah. Penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya.

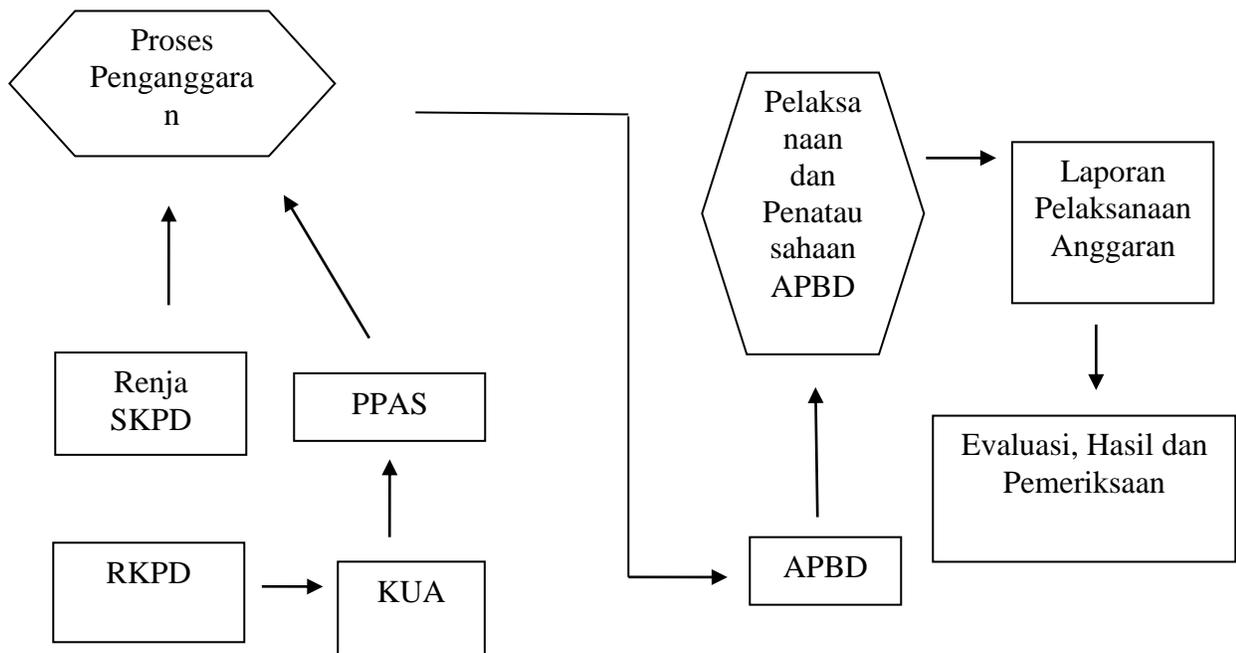
5) *Penyiapan Raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*

RKA-SKPD yang telah disusun oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD dan selanjutnya dibahas oleh tim anggaran pemerintah daerah ini dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capain kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan

standar pelayanan minimal. PPKD menyusun rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berikut dokumen pendukung berdasarkan RKA-SKPD yang telah ditelaah oleh tim anggaran pemerintah daerah. Dokumen pendukung ini terdiri atas keuangan dan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Adapun pada proses awal dalam memberikan rumusan anggaran yang harus disepakati bersama antara kepala daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti bagan sebagai berikut ²¹⁸:

Bagan: Perumusan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)



Hal di atas mengindikasikan pada tahap awal perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja

²¹⁸ Sony Yuwono dkk, *Op.Cit*, hal. 67

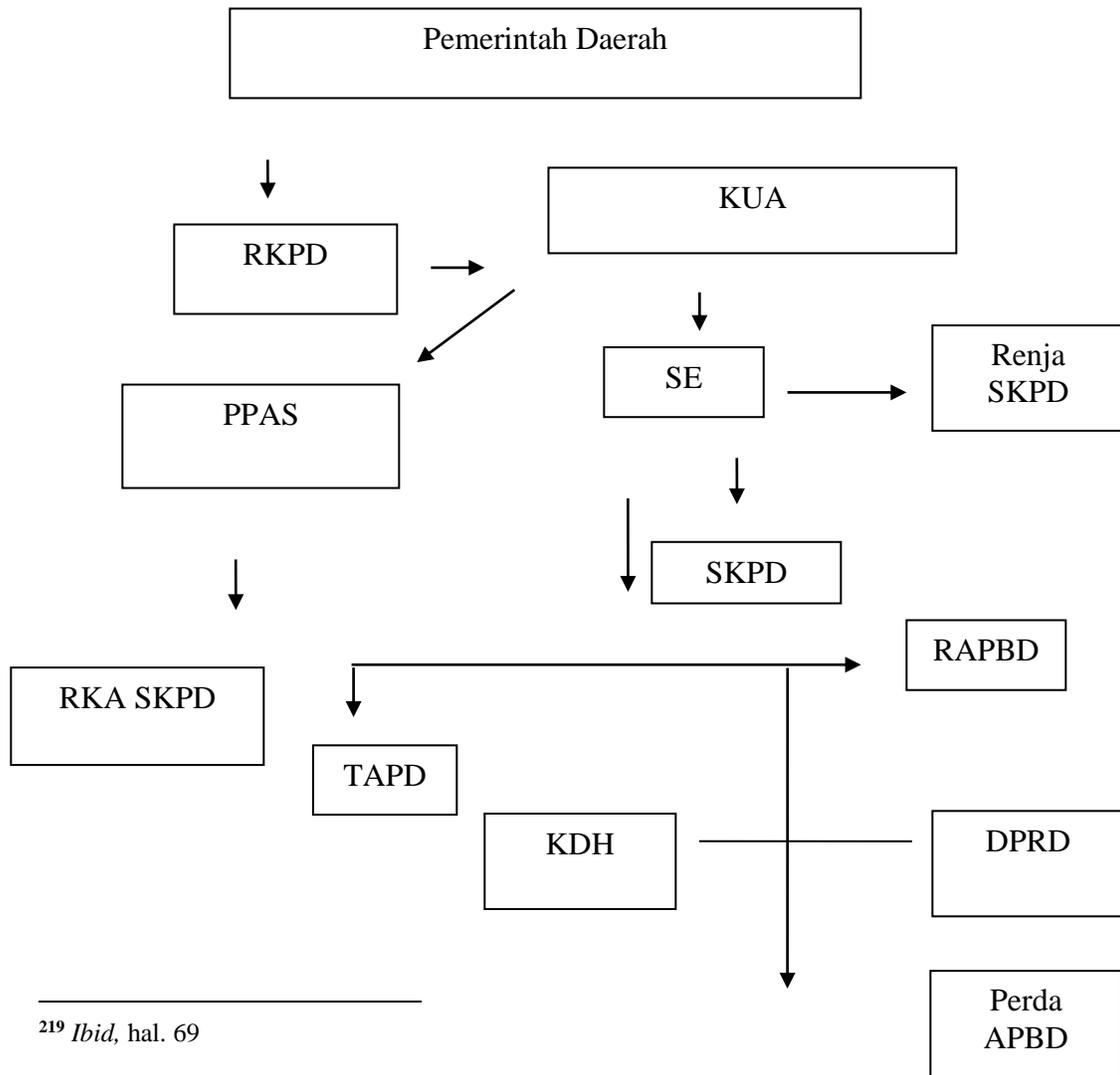
Daerah (APBD) yang harus dibahas dan disusun konsep yang jelas untuk tahap selanjutnya. Pada tahap perencanaan input yang digunakan adalah aspirasi masyarakat melalui pejabat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah sebagai cikal bakal keterlibatan masyarakat dalam menentukan arah dan kebijakan strategis yang akhirnya memberi payung dan arah bagi suatu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran yang diusulkan juga harus mencerminkan kinerja, karena telah diproses dengan menekankan aspek kinerja. Pada tahap pelaksanaan input yang digunakan adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sudah ditetapkan untuk kemudian dilaksanakan dan dicatat melalui sistem akuntansi guna menghasilkan laporan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik berupa laporan semesteran maupun tahunan sebagai laporan pertanggung jawaban kepada daerah.

Sebelum pada tahapan pelaporan pertanggung jawaban yang akan dilakukan oleh pihak penyelenggara dan pengguna keuangan daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) wajib melakukan penatausahaan. Dalam tahapan ini lah menurut Penulis akan digunakan buat keuntungan pribadi dengan melihat celah yang ada guna melegalkan keuangan tersebut. Sistem administrasi pun juga akan mulai berjalan yang akan melibatkan semua pihak. Dalam pengadministrasian ini wajib dilakukan dengan proses kehati-hatian. Hati-hati tidak hanya dalam memasukan angka dan taksiran serta penetapan besarnya saja, akan tetapi wajib mencantumkan dasar hukumnya secara jelas. Dengan pencantuman hukum dengan jelas akan dapat meminimalisir angka korup dalam anggaran tersebut. Penatausahaan ini akan menjadi titik awal sebagai bahan laporan yang akan disampaikan.

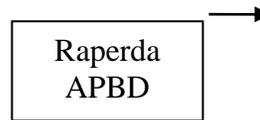
Pada tahap pelaksanaan penyampaian laporan pertanggung jawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), proses evaluasi laporan pertanggung jawaban serta keputusan evaluasi berupa

penerimaan atau penolakan laporan pertanggung jawaban kepala daerah. Selain itu guna menetapkan besar dan kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus melewati Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar hukum yang digunakan untuk menentukan kebijakan umum. Adapun tahap penyusunan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seperti dalam bagan sebagai berikut ²¹⁹:

Bagan: Tahap Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)



²¹⁹ *Ibid*, hal. 69



Berdasarkan kronologis di atas, maka menurut Penulis adanya siklus perencanaan keuangan daerah dan penganggaran yang diwakili oleh dokumen Rencana Keuangan Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai titik awal siklus penyusunan dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Atas dasar Rencana Keuangan Pemerintah Daerah (RKPD) itulah disusun Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk mendapatkan point-point utama dan paling strategis bagi aspek penganggaran dalam suatu prioritas anggaran. Melalui surat edaran kepada daerah diharapkan Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Satuan Kerja Pembangunan Daerah (SKPD) yang dibuat oleh masing-masing Satuan Kerja Pembangunan Daerah (SKPD) telah mencerminkan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Dari seluruh dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Satuan Kerja Pembangunan Daerah (SKPD) dapat dikonsolidasikan ke dalam dokumen Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) untuk selanjutnya diproses menjadi Peraturan Daerah (Perda) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan demikian penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan tahap awal dari keseluruhan siklus pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan *output* berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang secara materiil dan formil siap digunakan atau direalisasikan sebagai salah satu

komponen utama dalam pengelolaan keuangan daerah. Agar kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memenuhi kriteria yang diinginkan ada berbagai syarat dan prosedur penyusunan yang harus dipenuhi yaitu formulasi kebijakan anggaran dan perencanaan operasional anggaran yang mengacu pada formulasi kebijakan. Surat edaran dari kepala daerah ini juga akan menjadi celah tersendiri bagi penyalahgunaan anggaran ketika akan dilegalkan. Sifat surat edaran ini adalah pribadi dan terkadang jarang atas nama instansi.

Sementara itu menurut Dede Mariana dan Carolina ²²⁰, RKPD disusun pemerintah daerah sebagai penjabaran dari RPJMN dan dengan menggunakan bahan dari rencana kerja SKPD serta dengan mengacu pada rencana kerja pemerintah. Selanjutnya dengan berdasarkan pada RKPD pemerintah menyusun KUA sebagai dasar untuk pembahasan PPAS yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan DPRD. Untuk menyusun KUA kepala daerah menetapkan prinsip, kebijakan dan teknis penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dituangkan dalam bentuk KUA. Dalam penyusunan KUA, kepala daerah dibantu oleh tim anggaran pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh sekretaris daerah. Seperti halnya KUA, pemerintah daerah mengajukan rancangan PPAS kepada DPRD untuk ditetapkan menjadi PPA. Penyusunan PPA merupakan proses penting sebelum melangkah pada penyusunan rencana kerja dan anggaran. Pada pertengahan tahun pemerintah daerah harus menuntaskan penyusunan prioritas dan plafon anggaran yang akan disepakati bersama DPRD. Selanjutnya KUA dan PPA yang telah disepakati oleh pemerintah daerah dengan DPRD dituangkan dalam suatu nota kesepahaman antara pemerintah daerah dengan DPRD. PPA sendiri disusun dari plafon pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta prioritas dari program yang direncanakan. Selain itu

²²⁰ Dede Mariana dan Carolina, *Op.Cit*, hal. 166

PPA juga mencakup urutan program dan kegiatan pada masing-masing urusan pemerintah. KUA dan PPAS yang dituangkan dalam nota kesepahaman antara pemerintah daerah dengan DPRD akan menjadi dasar pedoman penyusunan RKA-SKPD yang diterbitkan oleh kepala daerah. RKA-SKPD disusun oleh masing-masing SKPD dengan berdasarkan pada pedoman penyusunan RKA-SKPD yang ditetapkan sebagai peraturan kepala daerah. Dengan berdasarkan kepada pedoman penyusunan RKA-SKPD. Setiap kepala SKPD menyusun RKA-SKPD yang kemudian diserahkan kepada PPKD. Selanjutnya RKA-SKPD dibahas oleh tim anggaran pemerintah daerah untuk dibahas apakah RKA-SKPD telah sesuai dengan KUA, PPA, dan berbagai parameter lainnya yang telah ditetapkan, sehingga dengan berdasarkan RKA-SKPD selanjutnya PPKD menyusun Raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jika masih ada ketidaksesuaian pada RKA-SKPD maka kepala SKPD harus menyempurnakannya kembali. RKA-SKPD yang telah dibahas oleh tim anggaran pemerintah daerah dan telah disempurnakan oleh kepala SKPD diserahkan kepada PPKD untuk menjadi bahan penyusunan raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Selanjutnya, proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memasuki tahap penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang pada dasarnya terdiri dari 3 proses yakni penyampaian dan pembahasan Raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), evaluasi Raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Raperkada penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Keseluruhan proses ini melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai mitra kerja pemerintah daerah dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disampaikan oleh kepala daerah kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk

selanjutnya, kepala daerah dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membuat persetujuan bersama mengenai Raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun, bisa saja misalnya terjadi bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hingga batas waktu yang ditentukan tidak juga menetapkan persetujuan bersama dengan kepala daerah terhadap Raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka dalam hal ini kepala daerah segera merancang berbagai pengeluaran yang dituangkan dalam Rakerpada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang kemudian diajukan kepada gubernur untuk pemerintahan Kabuten/Kota, dan kepada menteri dalam negeri untuk pemerintahan provinsi.

Ketika penetapan persetujuan tentang Raperkada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berjalan sebagai mestinya, maka proses selanjutnya adalah evaluasi Raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Rakerpada penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan oleh menteri dalam negeri untuk pemerintahan provinsi dan oleh gubernur untuk pemerintahan Kabupaten/Kota. Untuk proses Kabupaten/Kota, maka gubernur yang akan melakukan evaluasi menyampaikan hasil evaluasi yang dilakukan kepada Menteri Dalam Negeri. Setelah proses evaluasi Raperda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Rakerpada penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka proses selanjutnya adalah penetapan Peraturan Daerah (Perda) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Perkada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Mekanisme, Bupati/Walikota menyampaikan Perda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Perkada penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada gubernur, sedangkan gubernur menyerahkannya kepada Menteri Dalam Negeri. Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat dilakukan apabila terdapat perkembangan yang tidak sesuai dengan

asumsi KUA, keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja, keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan, keadaan darurat dan keadaan luar biasa.

Proses perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diawali dengan keadaan-keadaan tersebut, lalu perubahan seperti pengeluaran yang terjadi padahal belum dianggarkan dimasukkan dalam rancangan KUA dan PPA perubahan. Selanjutnya disusun kembali rancangan RKA-SKPD hingga menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) perubahan dan DPA-SKPD. Akan tetapi bisa juga hal yang menyebabkan harus berubahnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak menyebabkan harus diubahnya KUA dan PPA, melainkan langsung diakomodasi dalam perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan perubahan DPA-SKPD²²¹.

Penulis berpendapat bahwa relevansi dari seluruh proses penyusunan dan perumusan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) semaksimal dapat mewujudkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan awal kebijakan umum dan skala prioritas. Proses penetapan alokasi dan distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Untuk itu harus ada konkritisasi siapa yang bertanggung jawab dan apa yang digunakan sebagai landasan pertanggung jawaban baik antara eksekutif yang diwakili kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai perwakilan dari pihak legislatif. Kedua lembaga tersebut merupakan pihak yang paling bertanggung jawab terhadap penyimpangan keuangan daerah. Otoritas dan kekuasaan dari pejabat daerah tersebut merupakan celah yang paling mudah untuk digunakan memanipulasi besar dan kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam mengalokasikan

²²¹ *Ibid*, hal. 166

dan membuat Renstra buat tahun anggaran ke depannya juga mempunyai parameter tertentu ketika ada perubahan atau tidaknya.

3. Proses perubahan dan penetapan besar kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Pasal 183 Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah sebagai parameter perubahan

Sebagai titik awal dalam tarik ulur yang menyertai adanya perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Penulis berikan pijakan dasar yang tercantum dalam Pasal 183 Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan

“ (1) Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi: a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD; b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; dan c. keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan. (2) Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD. (3) Pengambilan keputusan mengenai rancangan Perda tentang perubahan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir”.

Perubahan tersebut ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran tertentu berakhir. Jangka waktu 3 (tiga) bulan dimaksudkan agar pelaksanaannya dapat selesai pada akhir tahun anggaran tertentu ²²².

Substansi yang sama terkait perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga disebutkan dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 Pengelolaan dan Pertanggungjawaban

²²² Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, hal. 114

Keuangan Daerah sebagai telah diubah dengan tentang Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa:

“(1) Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan sehubungan dengan: a. Kebijakan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis; b. Penyesuaian akibat tidak tercapainya target penerimaan daerah yang ditetapkan; c. Terjadinya kebutuhan mendesak. (2) Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran tertentu berakhir”.

Dalam menentukan besar dan kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus memperhatikan tolak ukur standarisasi agar tidak disalah gunakan sebagai celah terjadinya penyimpangan kebijakan. Pada Pasal 26 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri No.29 tahun 2002 tentang pengelolaan keuangan daerah yang menyatakan bahwa perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat dilakukan sehubungan dengan:

- a. Kebijakan pemerintah yang bersifat strategis;
- b. Penyesuaian karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak terpenuhi; dan
- c. Terjadinya kebutuhan mendesak.

Dalam telaah lebih lanjut Penulis sajikan dalam bentuk tabel dan perbandingan antara aturan dalam undang-undang dan turunan di bawahnya yaitu sebagai berikut:

Tabel: Perbedaan parameter perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

No.	Parameter Pembeda	Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-	Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang	Keputusan Menteri Dalam

		Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah	Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah	Negeri No.29 tahun 2002 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
1.	Posisi Hukum	Pasal 183	Pasal 23	Pasal 26 ayat (1)
2.	Pola hubungan terkait pemerintah pusat	Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	Kebijaksanaan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis	Kebijakan pemerintah yang bersifat strategis
3.	Kondisi di satuan dinas pemerintahan daerah	Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja	Penyesuaian akibat tidak tercapainya target penerimaan daerah yang ditetapkan	Penyesuaian karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak terpenuhi

4.	Sifat keuangan daerah	Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan	Terjadinya kebutuhan mendesak	Terjadinya kebutuhan mendesak
----	--------------------------------------	--	-------------------------------	-------------------------------

Dalam pemaknaan dalam norma dasar terkait perubahan tersebut juga ditafsirkan yang berbeda-beda dengan aturan yang di bawahnya. Aturan yang berada di bawah undang-undang dimaksudkan untuk memberikan panduan teknis terhadap standarsasi dalam prakteknya. Akan tetapi justru malah membuka celah dan sangat multitafsir. Dengan adanya multitafsir tersebut, maka peluang setiap pejabat daerah dalam memberikan pemaknaan perubahan juga akan berbeda-beda. Hal ini juga dapat dipahami, mengingat keadaan keuangan daerah antara yang satu dengan yang lain tidak sama. Jika dilihat dan dicermati dari perbandingan yang Penulis berikan di atas, maka secara substansial dari norma yang diberikan oleh para pembuat aturan hampir sama. Sama-sama ada tiga jenis dalam melakukan perubahan. Penulis mencermati dalam klausula “*bersifat strategis*” dan “*kebutuhan*”

mendesak” ini merupakan celah yang paling awal digunakan oleh para pemangku jabatan di daerah dalam mengelola keuangan daerah. Keadaan setiap daerah akan hal tersebut berbeda dan tidak sama. Implikasinya adalah kebijakan terkait pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga tidak sama.

Selain pemaknaan secara normatif-substantif tersebut Basuki ²²³ juga mengemukakan bahwa dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kadang kala berjalan tidak sesuai dengan asumsi-asumsi yang disusun sebelumnya dalam rencana dan terjadi perkembangan keadaan yang mengharuskan dilakukannya penyesuaian-penyesuaian anggaran dengan harapan diperoleh perencanaan anggaran yang realistis. Sehubungan dengan hal tersebut perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimungkinkan jika terjadi yaitu sebagai berikut;

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;
3. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan;
4. Keadaan darurat; dan
5. Keadaan luar biasa.

b. Prosedur perubahan dan penetapan

Pemerintah daerah dan pejabat sebagai upaya dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah pada hakikatnya menjalankan fungsi pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*) dan pelayanan

²²³ Basuki, *Op.Cit*, hal. 114-115

publik (*public service*). Di antara fungsi-fungsi itu yang utama adalah fungsi pelayanan publik harus dilaksanakan dengan baik. Di sisi lain pemerintah harus mengetahui saat yang tepat kapan harus berfungsi sebagai *steering*, dan kapan sebagai *rowing*. Hal ini penting agar pemerintah tidak berkedudukan sebagai agen tunggal dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan ²²⁴.

Dalam pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdapat banyak kelemahan yang menyebabkan terdapat banyak celah dalam pengelolaannya. Celah tersebut dapat berdampak baik dan buruk. Adapun kelemahan tersebut adalah sebagai berikut ²²⁵:

1. Peranan Pejabat yang terlalu besar dalam proses pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) baik yang menyangkut pelaksanaan, perubahan, maupun perhitungan;
2. Bentuk dan struktur anggaran yang terlalu detail dan sering kali tidak sesuai dengan karakteristik daerah, dimana dalam hal ini menyebabkan daerah tidak leluasa untuk mengembangkan kegiatan sesuai dengan kebutuhan daerah;
3. Konsep transparansi dan akuntabilitas belum dilaksanakan secara optimal, terutama akses masyarakat terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) belum optimal;
4. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang sangat terbatas dalam pengendalian anggaran; dan
5. Pengendalian dan pengawasan lebih tertuju pada pertanggung jawaban secara finansial saja dan bukan pada kinerja lembaga pemerintahan.

Tahapan selanjutnya setelah dengan perumusan dan penyusunan keuangan daerah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam proses penetapan terkait besar dan kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ada beberapa tahapan yaitu sebagai berikut: ²²⁶

²²⁴ W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hsl. 37

²²⁵ Soekarwo, *Berbagai Permasalahan Keuangan Daerah* (Surabaya: Airlangga University Press, 2003), hal. 64, lihat juga dalam Nur Basuki Winarno, *Op.Cit*, hal. 152

²²⁶ *Ibid*, hal. 384-390

1) *Penyampaian dan Pembahasan Raperda Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*

Kepala daerah menyampaikan rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama. Penjelasan yang dimaksud dalam pasal ini adalah pidato pengantar nota keuangan dan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berikut dokumen pendukungnya

2) *Persetujuan Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*

Pengambilan keputusan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan selambat-lambatnya satu tahun sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Atas dasar persetujuan bersama kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Apabila Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sampai batas waktu selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan, tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah

tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Angka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran sebelumnya dalam ketentuan ini adalah jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun sebelumnya.

3) *Evaluasi Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD)*

Rancangan Peraturan Daerah (Perda) provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lambat sebelum tiga hari kerja disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur selambat-lambatnya lima belas terakhir terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. Jika Menteri Dalam Negeri tidak memberikan hasil evaluasi dalam waktu lima belas hari terhitung sejak rancangan diterima gubernur dapat menetapkan rancangan peraturan daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi Peraturan Daerah (Perda) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi aturan gubernur tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

4) *Penetapan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*

Rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan rancangan kepala daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah dievaluasi ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan peraturan kepala daerah menjadi peraturan kepala daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan selambat-lambatnya 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Kepala daerah menyampaikan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota selambat-lambatnya tujuh hari kerja setelah ditetapkan. Proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diajukan oleh pemerintah pusat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala daerah menyampaikan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mendapatkan persetujuan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kemudian memahasnya. Jika Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) belum menyetujui dengan rancangan yang diajukan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengembalikan lagi kepala daerah untuk disetujui. Jika ternyata Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak menyetujui, maka pemerintah daerah menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun sebelumnya untuk dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintah daerah. Jika dipandang perlu Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bisa dirubah dan perubahan tersebut dilakukan sehubungan dengan adanya yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan pemerintah pusat dan/ atau pemerintah daerah yang bersifat strategis; dan
2. Penyesuaian akibat tidak tercapainya sasaran yang ditetapkan pemerintah daerah.

Berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah sebagai berikut:

1. Penerimaan dan pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), hal ini bermaksud penerimaan dari semua sumber yang sah harus dibukukan oleh petugas dengan benar. Hal yang termasuk penerimaan adalah semua manfaat yang bernilai uang berupa komisi, rabat, potongan, dan bunga sebagai akibat dari penjualan dan/ atau pengadaan barang dan/ atau jasa dan dari penyimpanan dan/ atau penempatan uang daerah. Penerimaan ini harus dibukukan sebagai pendapatan daerah dan dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus berdasarkan surat keputusan otorisasi oleh pejabat yang berwenang. Setiap pengeluaran yang dibebankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus didukung bukti-bukti yang lengkap dan sah;
2. Pengelolaan Barang Daerah, hal ini bermaksud pengelolaan barang daerah oleh kepala daerah dan pengelolaan ini meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, penyimpanan dan penyaluran, pemeliharaan, penghapusan dan pengendalian. Pengelolaan barang daerah harus dicatat secara benar. Pencatatan barang daerah dilakukan sesuai dengan standar akuntansi daerah. Barang dan jasa yang dapat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah barang dan jasa yang dibutuhkan oleh perangkat daerah dalam rangka melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Pengadaan barang dan jasa tersebut harus berdasarkan keputusan kepala daerah;
3. Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah, hal ini bermaksud pemerintah daerah harus memiliki standar akuntansi pemerintah daerah. Dengan standar akuntansi ini penatausahaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah dapat dilakukan secara konsisten dan sistematis;
4. Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), hal ini bermaksud pada akhir tahun anggaran pemerintah daerah harus memuat

perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus memuat perbandingan antara realisasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang akan ditetapkan. Disamping itu juga harus memuat selisih antara realisasi penerimaan dan anggaran penerimaan dan selisih antara realisasi pengeluaran dan anggaran pengeluaran dengan menjelaskan alasannya;

5. Pertanggung jawaban Keuangan Daerah, hal ini bermaksud pertanggung jawaban keuangan daerah dilakukan oleh kepala daerah. Pada setiap triwulan kepala daerah harus melaporkan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada akhir tahun anggaran, kepala daerah harus melakukan Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) ini harus memuat laporan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan nota perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sidang pleno terbuka menerima atau menolak Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) kepala daerah. Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) yang ditolak diminta untuk disempurnakan oleh kepala daerah, selanjutnya dilakukan sidang terbuka lagi. Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) yang ditolak harus disertai alasan yang jelas. Jika untuk kedua kalinya Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) ditolak maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden;
6. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah, hal ini bermaksud pengelolaan keuangan daerah diawasi oleh pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pengawasan internal dan pengawasan pemerintah. Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersifat pengawasan terhadap sejauh mana sasaran yang ditetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat tercapai. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawas internal yang diangkat kepala daerah bertujuan agar semua penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan peraturan yang ditetapkan yaitu: pembukuan, tata laksana, penyelenggaraan program dan manajemen keuangan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat pengawasan preventif yang bertujuan agar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dibuat sesuai dengan norma dan kriteria yang ditetapkan. Sehubungan dengan pengawasan pemerintah untuk provinsi, provinsi harus menyampaikan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

- kepada menteri dalam negeri paling lambat 15 hari setelah ditetapkan. Sedangkan kabupaten atau kota harus menyampaikan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lambat 15 hari setelah ditetapkan;
7. Kerugian Keuangan Daerah, hal ini harus bermaksud jika setiap kerugian daerah harus diganti oleh pelakunya. Kerugian keuangan daerah harus nyata dan pasti jumlahnya. Orang atau badan yang dengan sengaja atau lalai melakukan perbuatan yang berakibat merugikan keuangan daerah harus mengganti sejumlah uang yang merugikan keuangan daerah tersebut;
 8. Sistem Informasi Keuangan Daerah, hal ini bermaksud dalam rangka akuntabilitas public pemerintah pusat membuat sistem informasi keuangan daerah yang bisa diakses dan diketahui oleh masyarakat secara terbuka. Data yang dipakai untuk membuat sistem informasi keuangan daerah tersebut berasal dari laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari seluruh daerah di Indonesia;
 9. Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, hal ini bermaksud di tingkat pusat dengan keputusan presiden dibentuk sekretariat bidang keuangan pusat dan daerah serta hal-hal yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah ²²⁷.

Sedangkan proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam Pasal 22 disebutkan:

“(1) Kepala Daerah menyampaikan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mendapatkan persetujuan. (2) Apabila rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Pemerintah Daerah berkewajiban menyempurnakan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut. (3) Penyempurnaan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), harus disampaikan kembali kepada DPRD (4) Apabila rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pemerintah daerah menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun sebelumnya sebagai dasar pengurusan Keuangan Daerah”.

Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimungkinkan jika terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terhadap

²²⁷ Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, hal. 113-116

keadaan yang menyebabkan hambatan dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja serta terjadi keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih pada anggaran tahun sebelumnya hanya digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan selain itu dalam keadaan darurat. Pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dan selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan/ atau disamakan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LSA) ²²⁸. Dalam proses penetapan dan perubannya melibatkan banya pihak pejabat daerah sebagai pejabat yang memiliki otoritas tertinggi guna mengelola keuangan daerah. Kewenangan yang dimiliki oleh pejabat daerah tersebut juga terdapat landasan yuridis yang dituangkan berupa hukum positif sebagai payung hukum dalam setiap pengambil kebijakannya.

Dalam Pasal 25 Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah disebutkan yang pada intinya tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah. Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 tentang pengelolaan keuangan daerah Pasal 55 ayat (2) disebutkan adanya larangan mengeluarkan pengeluaran atas beban belanja daerah untuk tujuan lain dari pada yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut.

Bertolak dari berbagai aturan tersebut di atas Penulis berpendapat bahwa dalam tahap penyusunan sampai penetapan Peraturan Daerah (Perda) akan melibatkan pihak legislatif yang diwakili oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pihak eksekutif yang diwakili oleh kepala daerah.

²²⁸ Adrian Sutedi, *Op.cit*, hal. 79, lihat juga dalam, Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Makassar: Sinar Grafika, 2005), hal. 88

Dalam pembahasan dan penetapan tentang besar dan kecilnya dana yang akan digunakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kedua belah pihak sama-sama mempunyai kepentingan untuk menaikan anggaran guna kepentingan pribadi dan golongan tertentu. Kesepakatan tersebut ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda) yang menjadi kesepakatan bersama. Peraturan Daerah (Perda) tersebut telah mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku untuk umum. Selain mengeluarkan peraturan daerah sebagai salah satu legalisasi terhadap setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah, kepala daerah selaku pemegang kekuasaan eksekutif juga berwenang untuk mengeluarkan keputusan kepala daerah. Keputusan kepala daerah tersebut banyak menimbulkan celah guna mengamankan kepentingan pribadi saja jika kebijakan yang diambil tidak melalui tahap musyawarah antara pejabat daerah daerah yang satu dengan yang lain. Dalam proses pembuktian selanjutnya Peraturan Daerah (Perda) dan keputusan kepala daerah tersebut hanya digunakan sebagai payung hukum untuk menutupi kesalahan mereka dari jerat hukumnya. Selain menggunakan adanya aturan Peraturan Daerah (Perda) mereka juga menggunakan administrasi dari sekretaris daerah untuk menutupi kesalahannya. Hal ini berdampak adanya kesulitan untuk menentukan delik-delik hukum berupa ada dan tidaknya unsur kesalahan dan sifat melawan hukum bagi pejabat daerah sebagai pelaku.

Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat diawali dengan kepala daerah menyampaikan rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya untuk mendapatkan persetujuan bersama. Penyampaian rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimaksud disertai nota keuangan. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD) dengan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (KUA) dan Platfon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS). Namun demikian dalam pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat meminta RKA-SKPD berkenaan dengan program atau kegiatan tertentu. Hasil pembasan dimaksud dituangkan dalam dokumen persetujuan bersama antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan ditanda tangani oleh kepala daerah dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) paling lambat 1 bulan sebelum tahun anggaran berjalan berakhir ²²⁹. Dalam penetapan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat dimulai dengan adanya rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah dievaluasi oleh pejabat yang berwenang dan/atau telah disempurnakan berdasarkan hasil evaluasi pejabat berwenang dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan disampaikan oleh kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan kepada gubernur bagi kabupaten/atau kota. Untuk memenuhi asas transparansi kepala daerah wajib menginformasikan substansi Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada masyarakat yang telah diundang dalam lembaran daerah ²³⁰.

²²⁹ *Ibid*, hal. 44-45, lihat juga dalam, Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hal. 93

²³⁰ Basuki, *Op.Cit*, hal. 49-50

4. Penyimpangan antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Kerjasama lembaga legislatif dan eksekutif sebagai legalitas dalam pengambilan kebijakan

Dalam Pasa1 136 Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan:

“(1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan. (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah”.

Mengenai Peraturan Daerah (Perda) menurut Jimly Asshidiqie dikatakan bahwa telah sejalan dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah yang makin luas, perlu makin dikukuhkan kedudukannya yang dapat bersifat mandiri ²³¹. Menurut pemaknaan Penulis adanya konsep keuangan mandiri tercipta dengan sendirinya jika memang daerah telah mampu mengelola dengan baik Sumber Daya Alam (SDA) yang ada di daerahnya. Konsep keuangan mandiri ini dapat diharmonisasikan dengan pola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) agar dapat bersinergi dengan baik. Konsep otonomi daerah penguasaan Sumber Daya Alam (SDA) juga harus terlepas dari campur tangan pemerintah pusat. Intervensi yang berlebihan akan menimbulkan sistem kapitalisme yang justru akan mengacaukan tata

²³¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op.Cit*, hal. 288

kelola dari otonomi daerah. Tidak hanya akan mengacaukan justru akan merusak jika dominasi pemerintah pusat masih dominan. Dengan demikian substansi dari pemaknaan desentralisasi baik secara politik dan administrasi merupakan titik awal dalam pengambilan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah karena telah mendapatkan arahan dari pemerintah pusat. Pejabat daerah juga berfungsi sebagai jabatan politis dan administratif. Desentralisasi politik identik dengan jabatan politis dan juga desentralisasi administratif identik dengan jabatan administratif. Dalam garis kebijakan administratif implikasi dari desentralisasi daerah akan memberikan penyerahan urusan pemerintahan di daerah dalam mengelola daerah otonom oleh masing-masing pihak yang telah disertai urusan tersebut. Transformasi urusan ini mengindikasikan terhadap diskresi dalam mengurus rumah tangga sendiri dari masing-masing daerah. Ketika urusan telah diserahkan, maka tugas dan wewenang juga melekat dengan sendirinya ikut diserahkan agar digunakan sesuai yang menjadi substansi dari tugas dan wewenang tersebut.

Menurut Penulis, para pemangku jabatan di daerah baik di tingkat Provinsi maupun di Kabupaten atau Kota merupakan pihak yang mempunyai otoritas tertinggi dalam setiap pengambilan kebijakan terkait urusan yang ada di daerah. Selain bebas dalam penggunaan tugas dan wewenang, para pemangku jabatan di daerah ini juga diberikan kebebasan dalam mengelola keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Lembaga eksekutif dalam garis komando administratif ini akan membuat kebijakan terkait upaya melakukan pembangunan di daerah dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam garis kebijakan politis, pola pengambilan kebijakan telah diserahkan kepada lembaga legislatif di masing-masing daerah lewat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten atau Kota. Pihak legislatif ini berhak membuat kebijakan berupa Peraturan Daerah (Perda) dalam proses

menjalankan otonomi daerah. Perbenturan kepentingan akan menjadi pertarungan terhadap profesionalisme dari masing-masing anggota dalam mengambil kebijakan. Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kedua lembaga baik lembaga eksekutif dan lembaga legislatif akan saling bekerja sama dan berkoordinasi. Peraturan Daerah (Perda) sebagai legalitas tertinggi dalam penentuan besar dan kecilnya penggunaan keuangan daerah akan dijadikan dasar hukumnya. Kualitas ada dan tidaknya penyimpangan terhadap pembuatan Peraturan Daerah (Perda) ini akan tergantung terhadap hasil dari penggunaan dari keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam praktek, *stake holder* yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan otonomi daerah setidaknya terdiri dari tiga pihak yaitu aparatur pemerintah daerah, pihak swasta (*private sector*), dan masyarakat lokal. Aparatur pemerintahan daerah secara institusional diperankan oleh lembaga eksekutif (kepala daerah dan perangkatnya) dan lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai lembaga di sektor publik yang berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi setiap aktivitas di daerah ²³². Peraturan Daerah (Perda) sebagai produk hukum legislasi daerah. Semua peraturan perundang-undangan yang normanya menyangkut materi muatan diatas maka harus dibentuk dengan produk hukum legislatif (*legislative act*) apakah itu undang-undang ataukah Peraturan Daerah (Perda) ²³³.

Dalam formulasi bentuk dan susunan pemerintahan di daerah maka tampak implementasi adanya euphoria kekuasaan yang berlebih-lebihan dari badan-badan legislatif ialah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang selama ini belum pernah merasakan memiliki kekuasaan karena selalu ada di

²³² Hari Sabarno, *Op.Cit*, hal. 78

²³³ Heri Abduh Sasmito, *Op.Cit*, hal. 174

bawah bayang-bayang kekuasaan kepala daerah yang selama ini selalu memiliki kekuasaan kepala daerah. Demikian juga pada birokrasi juga terdapat seperangkat Sekretaris Wilayah Daerah (Setwilda) yang dikomandani oleh Sekretaris Daerah dengan perangkat daerah lainnya baik dinas-dinas, lembaga teknis, kecamatan dan kelurahan yang ada di dalam keragu-raguan bahwa mereka-mereka ini adalah pejabat karier yang netral untuk bertindak sebagai mesin atau penggerak atau pelaksana kebijakan pemerintah daerah. Bila ketiga komponen ini ialah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah sebagai pejabat politis dan birokrasi sebagai managerial pemerintahan daerah, dimana mereka sebagai local triumvirat tidak terdapat kompatibilitas, *work in partnership* atau kolaborasi maka yang terjadi adalah tidak saja konflik yang latent²³⁴. Sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maka akan selalu memiliki dual *role* (dua peran). *Pertama*, sebagai pejabat politis yang mempunyai fungsi bagaimana memformulasikan kebijakan-kebijakan sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenang dan hak-hak yang diembannya (*macro formulation*). *Kedua*, sebagai representasi dari wakil-wakil rakyat yang mengemban aspirasi masyarakat (*community oriented*). Baik sebagai pejabat politis maupun representasi wakil rakyat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus memiliki kemampuan, kapasitas, *capability* dan *professionalism* sesuai dengan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan²³⁵.

Hubungan antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan²³⁶. Penulis mencoba menggunakan telaah kritis yang selalu

²³⁴ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hal. 41

²³⁵ *Ibid.* hal. 157

²³⁶ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi Daerah dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah* (Yogyakarta: Citra Media Hukum, 2006), hal 42

berlindung dalam topeng demokrasi dengan penggunaan birokrasi yaitu sebagai berikut:

*“Although malfeasance can occur at all levels of the political and economic system the bribery of top officials is especially troubling. High level or grand corruption involves large sums of money with multinational corporations frequently making the payoffs. The size of payoffs is not the most important measure of corruption’s impact. The costs in lost investment funds and distorted priorities may be high even if payoffs are low. Democracy and the free market are not necessarily a cure. A country that democratizes without creating and enforcing laws governing conflict of interest, financial enrichment and bribery risks undermining its fragile new institutions through private wealth seeking. A country that liberalizes it’s economy without a similar reform of the state risks creating severe pressures on officials to share in the new private wealth. Corrupt incentives exist in both market oriented democracies and autocracies. Governmental stability interacts with independent outside checks to encourage or check corruption. In democracies, both those in tough re-election fights and those at the end of their political life are especially vulnerable to corrupt inducements. However, the complex organizational structure of democratic legislatures and the formal separation of powers increase the costs of bribery and may deter illicit deals “*²³⁷ (Walaupun terjadi penyimpangan jabatan dalam tingkat politik, ekonomi dan menyebabkan kekacauan dalam birokrasi. Pada tingkat tinggi terjadinya penyalahgunaan sampai menyebabkan terjadinya korupsi akibat jabatan yang ada dengan melibatkan jumlah keuangan dalam jumlah banyak. Ukuran dalam jumlah tersebut tidak akan banyak berdampak terhadap hasil yang dikorupsi. Biaya investasi yang tinggi telah merubah keadaan. Demokrasi dan jenis pasar bebas tidak akan banyak memberikan pengaruh terhadap keadaan penyimpangan tersebut. Negara demokrasi tanpa adanya upaya menciptakan dan penegakan hukum akan banyak terjadi konflik, memperkaya keuangan, dan akan mudah pecahnya sebuah institusi. Negara yang berpaham ekonomi liberal tanpa adanya persamaan hak antar warga akan sulit mendapat kesejahteraan. Perilaku korup akan tetap hidup pada taraik ulur konsep demokrasi dan autokrasi. Pada tingkat pemerintahan yang stabil akan ada kecenderungan terhadap upaya keberanian dalam memerangi perilaku korup. Pada konteks demokrasi keduanya akan saling bertarung dan akan berakhir pada kehidupan politiknya, khususnya kebal terhadap perilaku

²³⁷ Rose Ackerman, S. 1996. *Democracy and Grand Corruption*. International Social Science Journal, Volume 48, Issue 3: Yale University, Yale Law School, New Haven, CT 06515-2255, USA, hal. 364, dalam / <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00035/abstract/> diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

korup. Bagaimanapun juga kerumitan dalam prinsip struktur demokrasi legislatif dan pemisahan kekuasaan meningkatkan perilaku-perilaku haram).

Dalam hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif terdapat pola hubungan yang sejak dalam aturan normatif sudah menjadi dogma dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penulis ²³⁸ hadirkan perbandingan antara undang-undang pemerintah daerah dengan aturan turunan di bawahnya berupa peraturan pemerintah.

Tabel: Perbandingan tata kelola keuangan daerah dalam berbagai aturan hukum

No.	Perihal	UU No. 22 Tahun 1999, PP No. 105 Tahun 2000, PP No. 108 Tahun 2000	UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No.12 Tahun 2008, PP No. 58 Tahun 2005
1.	Kedudukan Kepala Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah	Pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah	Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah
2.	Ruang lingkup pertanggung jawaban	Laporan pertanggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	Laporan penyelenggaraan pemerintah daerah dan Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
3.	Sifat Laporan	Pertanggung jawaban	Memberi keterangan dan pertanggung jawaban

²³⁸ Lihat Nur Basuki Minarno, *Op.Cit*, hal. 138, hal ini Penulis sedikit kembangkan sendiri agar perbandingan dan parameternya menjadi jelas

4.	Akibat hukum penolakan Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	Kepala daerah tidak dapat diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
5.	Jenis Laporan	Pertanggung jawaban akhir tahun anggaran, akhir jabatan, dan dalam hal tertentu	Pertanggung jawaban pada akhir tahun
6.	Pengawasan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	Hak otoritas ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	Hak otoritas ada di Kementerian Dalam Negeri

Tarik ulur antara kebijakan yang bernuansa politis dengan keadaan hukum dalam pemerintahan daerah telah mengilhami lahirnya politik lokal. Politik lokal tidak sama dengan desentralisasi meskipun diantara keduanya terdapat hubungan yang erat. Politik lokal berbicara mengenai pemencaran kekuasaan pada dimensi serta batas-batas sosio-kultural yang melingkupinya, sedangkan desentralisasi merupakan pemencaran kekuasaan

yang dapat dilakukan secara internal pemerintah (dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah). Pada intinya politik lokal adalah pemencaran kekuasaan. Prinsip yang sama juga menjadi ciri-ciri dari demokrasi. Karena itu, berbicara mengenai politik lokal akan selalu berkaitan dengan demokrasi di tingkat lokal ²³⁹.

Pada demokrasi umumnya menghadapi lawan berupa pola konspirasi. Konspirasi adalah pola memonopoli pilihan publik yaitu pemerintah (merasa) lebih tahu dar apa yang dibutuhkan rakyat, sehingga dengan berbagai cara menghindari bentuk pilihan menjadi bentuk kompromi atau kolusi antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Salah satu asumsi dengan adanya undang-undang otonomi adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah tidak ada *cheap talk* (kong kalikong), maka sistem pengawasan dan kompetisi yang dibangun oleh semangat undang-undang otonomi menjadi hilang. Jika lembaga *cheap talk*, maka rakyat akan berada di bawah monopoli dimana rakyat didikte dalam mengalokasi barang publik ²⁴⁰.

Hubungan yang bersifat kemitraan ini sebenarnya merupakan hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam membuat kebijakan terkait pengelolaan keuangan daerah. Peraturan Daerah (Perda) sebagai hasil dari produk tersebut merupakan legalitas tertinggi dan telah menjadi kesepakatan bersama. Jika mereka tidak sepaham secara lembaga tetap akan bisa, yang terjadi hanya peraturan yang dilakukan oleh kepala daerah. Peraturan ini tidak lagi akan ada kontrol dari lembaga legislatif. Konsekuensinya adalah akan banyak membuka celah penyimpangan dari kewenangan yang dimiliki. Peraturan dari kepala daerah ini dapat bersifat

²³⁹ Dede Mariana dan Carolina, *Op.Cit*, hal. 50-51

²⁴⁰ Hamid Edy Suandi, *Op.Cit*, hal. 125

pribadi dan juga secara institusi. Pejabat yang ada di bawahnya secara administratif akan membentuk pola kerjasama dalam melegalkan peraturan dari kepala daerah tersebut. Keuntungannya juga akan dibagi-bagi. Jika kepala daerah dalam pemaknaan peraturan yang dikeluarkan secara pribadi menurut Penulis hanya sebatas kewenangan yang melekat pada jabatannya. Sebagai pejabat ia tidak dapat dipisahkan dari lingkaran birokrasi pemerintah daerah. Pemaknaan penggunaan secara pribadi disini adalah pihak yang lain dalam arti pejabat bawahannya tidak mengetahui akan kebijakan yang telah diambilnya. Dengan inisiatif sendiri dan pejabat dibawahnya hanya dijadikan sebagai alat dalam melegalkan aturan tersebut. Dalam keadaan ini pertanggung jawabannya dapat sendiri dan juga yang lain dapat dikenakan. Dalam realita dalam penentuan delik hukum hanya yang terbukti kuat terindikasi dalam penyalahgunaan wewenang saja yang akan diberikan sanksi hukum. Padahal secara teoretis pun pertanggung jawaban harus kolektif dan semua dapat dikenakan pertanggung jawaban.

Hukum dan kebijakan merupakan produk dari kepentingan politik. Jika kompromi dan konstelasi politik dapat terkonsep dengan baik maka akan berimplikasi terhadap lahirnya produk hukum yang baik, sebaliknya jika kompromi politik hanya digunakan untuk dimanfaatkan demi kepentingan pribadi dan golongan tertentu justru akan memberikan dampak terhadap lahirnya produk hukum yang buruk. Topeng demokrasi yang dibungkus dengan wajah birokrasi akan menjadikan lahan bagi koruptor dalam melakukan aksi-aksinya brutalnya. Kebijakan tersebut dalam konteks otonomi daerah merupakan bagian desentralisasi politik yang menghasilkan sebuah embrio devolusi politik juga. Menurut Penulis *devolution of transformation* tersebut telah dan pasti akan menjadikan makin melekatnya fungsi wewenang dan jabatan dari pejabat politik yang ada di daerah. Pejabat politik tersebut dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

dalam menjalankan tugas politiknya. Keleluasaan dalam menjalankan tugas dan wewenang akan selalu menjadikan politik sebagai cara yang akan dilakukan dengan tameng hukum sebagai alatnya.

Perkembangan politik lokal merupakan salah satu determinan penting untuk menjelaskan kinerja karakteristik birokrasi di suatu daerah. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk konsekuensi adanya pengaruh budaya. Masyarakat yang melingkupi organisasi birokrasi dan pemerintahan birokrasi dalam mengembangkan sistem organisasi tidak semata-mata didasarkan pada kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat, melainkan banyak dipengaruhi oleh beberapa faktor lokal ²⁴¹. Adanya konstelasi politik dalam setiap pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan seluruh elemen-elemennya juga akan berdampak kepada baik dan buruk tatanan birokrasi dalam pada proses restrukturisasi di dalam pemerintah daerah tersebut. Jika tidak terjadi *checks and balances* konstelasi politik sebagai salah satu alat pengambilan kebijakan dari pejabat di daerah, maka akan terjadi proses fragmentasi pada golongan-golongan tertentu yang justru akan menimbulkan ketimpangan pada kualitas kebijakan yang dihasilkan.

Dalam konteks budaya politik dan pemerintah yang dibangun di dalam tubuh bangsa ini adalah sebuah konsensus jahat diantara individu atau kelompok dalam lembaga politik, instansi pemerintah, lembaga parlemen, lembaga hukum, aparat negara, dan pengusaha. Secara kolektif dan berjejaring mereka membentuk aneka persekongkolan dalam ruang gelap demokrasi untuk mengambil uang negara dalam kegelapan sambil membangun pencitraan diri sehingga tampak bersih, jujur, adil dan beriman

²⁴¹ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Pusat Studi Kepegawaian dan Kebijakan UGM, 2001), hal. 103

untuk menopengi kejahatan ²⁴². Terkait hegemoni dalam pemerintahan yaitu adanya pergerakan pemerintahan elemen penting yang paling mampu menunjukkan superioritas diantara yang lain akan cenderung melakukan hegemoni untuk menguasai pemerintahan. Kecenderungan awal penguasaan elemen lain dimulai dari satu atau lebih kelompok minoritas yang kuat serta memiliki lebih banyak sumber daya ²⁴³. Kinerja para pejabat daerah ini dalam memanipulasi keuangan daerah terdapat saling kerjasama secara kolektif kologial dan kolektif dalam menjalankan otonomi daerah ²⁴⁴. Kekuasaan yang menunjukkan korelasi terhadap superioritas kewenangan justru menimbulkan tarik ulur kebijakan dengan pejabat di bawahnya. Jika tidak ada koordinasi secara organisatoris dalam pengambilan kebijakan, maka antara kekuasaan yang satu dengan yang lain akan saling menjatuhkan guna melegalkan kepentingan masing-masing golongan tertentu. Hal lain yang akan terjadi dalam perdagangan politik tersebut adalah adanya kompromi politik dalam pengambilan kebijakan, implikasinya akan memberikan manfaat bagi semua pihak yang mempunyai kepentingan.

Para birokrat dan politisi daerah (yang kemudian disebut sebagai elite penyelenggaraan pemerintah daerah) merupakan aktor-aktor yang secara langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Oleh karena itu memahami secara mendalam tentang bagaimana para elit penyelenggara pemerintah daerah tersebut telah mengartikulasikan konsep hubungan kekuasaan pusat dan daerah sangat penting. Politik dan perilaku politik dalam sebuah kerangka pemikiran dan

²⁴² *Kompas*, 23 Mei 2012, hal. 6

²⁴³ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 48

²⁴⁴ Pradnanda Berbudy, *Ironi Bagi Hasil Tembakau*, disampaikan dalam acara seminar nasional yang bertema “*Perlindungan Hak Konstitusional Pada Petani Tembakau Terkait Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau*” pada tanggal 27 Juni 2013 oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, hal. 5

perbenturan antara ide dan realita Penulis mencoba menggunakan pemaknaan sebagaimana yang dikutip oleh Syarif Hidayat dari Almond dinyatakan bahwa:

“keyakinan politik individu merupakan salah satu faktor penentu bagi perilaku politik individu yang bersangkutan (*individually political belief is one of the determinant factors for individual political conduct*) dan lebih lanjut ditegaskan bahwa keyakinan politik (*politic belief*) yang dimiliki oleh masing-masing individu pada gilirannya akan membentuk *political self*”²⁴⁵.

Michael Louis Corrado juga mengutip dari Professor Glanville Williams yaitu:

”For mankind in the mass it is impossible to tell whom the threat of punishment will restrain and whom it not for most it will succeed for some it will fail and the punishment must then be applied to those criminals in order to maintain the threat to person generally. Mentally dengared person. however can be separated from the mass by scientific test and being a defined class their segregation from punishment does not impair the efficacy of the sanction for people generally” (Pada bassis massa itu akan mungkin ada ancaman hukuman akan menahan dan siapa pun yang tidak untuk akan mengalami kegagalan serta hukuman harus dijawab apakah tindakan kriminal merupakan susunan utama pada orang secara umum. Bahaya akan pola moral, bagaimanapun dapat dipisahkan dari orang banyak dengan uji coba dan diidentifikasi dari hukuman dan sanksi yang diberlakukan)²⁴⁶.

Dalam tahapan selanjutnya oleh Samuel Wahidin fungsi lembaga legislatif myang dikutip dari C.F Strong adalah sebagai berikut:

“legislative are not the only source of legal rules. Constitutions are supplemented and modified by rules of law which merge from the interpretation of the courts and outside the real of legal rules. Constitution my be supplemented of modified or even nullited by usages customs and conventions” (Pada kebijakan legislatif tidak hanya bersumber pada aturan formal. Konstitusi ditetapkan dan dirubah dari aturan yang bersifat darurat

²⁴⁵ Syarif Hidayat, *Too Much Too Soon Local State Elite’s Perspective On The Puzzle Of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 284

²⁴⁶ Michael Louis Corrado, *Justification And Excuse In The Criminal Law* (New York; Garland Publishing, 1994), hal. 40-41

dari berbagai penafsiran. Adanya konstitusi ketika telah ditetapkan dan ketika telah mendapat perubahan dengan adanya adat kebiasaan dan konvensi)²⁴⁷.

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan desentralisasi sebagai prinsipnya tidak terlepas dengan pelaku dari pejabat daerah dalam memainkan celah dari desentralisasi tersebut. Tarik ulur politik dan hukum di tingkat elit daerah tidak akan dapat dihindari karena semua memiliki kepentingan masing-masing terhadap keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam konteks ontologi politik di sini masih berkuat pada tahap idealita yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat dan belum menyentuh *entry point* terhadap aksiologi baik nilai maupun hakikat nilai tersebut. Wacana ini masih bersifat pragmatis dan skeptis terhadap kebutuhan warga negara. Penulis akan mencoba mengkaji dan mengkolaborasi transformasi yang seharusnya dilakukan agar tidak hanya sebuah paradigma teoretis. Penulis memulai mengutip pendapat dari *Samuel Huntington* bahwa revolusi melibatkan perubahan nilai-nilai, struktur sosial, lembaga-lembaga politik, kebijakan-kebijakan pemerintah dan kepemimpinan sosial politik dalam tempo yang begitu cepat menyeluruh dan penuh dengan kekerasan. Semakin utuh semua perubahan berlangsung maka akan semakin total revolusi yang mengikutinya²⁴⁸. Dalam sistem politik, pemerintahan dan demokrasi merupakan struktur politik penting dikorelasikan dengan konsep Almond and Powell yang menyatakan “*is a set of policy making ang policy implementing structures with binding authority over a particular population in particular territory*”. Hal ini mengindikasikan agen-agen pemerintah meskipun terspesialisasi dalam banyak cara adalah multifungsional. Agen-agen

²⁴⁷ Samuel Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah Mengawasi Pemilu Kepala Daerah* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal. 67

²⁴⁸ Budi Winarno, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi* (Jakarta: Anggota IKAPI, 2007), hal.45

eksekutif membuat kebijakan sebagaimana memperkuat dan mengambil keputusan-keputusan. Agen-agen legislatif berpartisipasi dalam implementasi kebijakan ²⁴⁹.

Politik hukum berkaitan dengan yang dicita-citakan (*ius constituendum*) ²⁵⁰. Politik dan hukum merupakan dua (*variable*) yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lain. Tidak ada istilah menang dan kalah jika politik dan hukum saling berkoordinasi dan saling mempengaruhi. Kepentingan itu merupakan obyek yang paling utama jika politik dan hukum dapat dikalkulasikan dengan dominasi dan kekuasaan. Kepentingan yang akan diutamakan itulah dominasi yang akan menentukan apakah hukum atau kah politik yang akan menang. Siklus ini akan terus berjalan dan tidak akan pernah ada batasan kapan akan berhenti. Akan berhenti jika satu variable telah menunjukkan dominasinya. *Padmo Wahyono* mengatakan politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum ²⁵¹. Ada 5 (lima) parameter politik hukum yaitu Masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak, Penyelenggaraan negara pembentukan kebijakan dasar materi, Hukum yang meliputi hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, Proses pembentukan hukum dan tujuan politik hukum ²⁵².

Sementara itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kedudukannya sebagai lembaga legislatif daerah secara formal menyalurkan

²⁴⁹ *Ibid*, hal.91

²⁵⁰ Imam Syaukani dkk. *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hal.48

²⁵¹ Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006), hal.16

²⁵² Umar Ma'ruf. 2008. *Politik Hukum Otonomi Daerah*. Jurnal hukum Khairul Ummah. Vol.III No.2, (September 2008), hal.55

dan merumuskan berbagai aspirasi dan kepentingan rakyat dan bersama-sama dengan kepala daerah, sehingga menjadi putusan kebijaksanaan pemerintah daerah yang akan dilaksanakan. Selanjutnya segala putusan yang telah ditetapkan harus dikomunikasikan kepada masyarakat yang pada hakikatnya merupakan respon terhadap aspirasi rakyat ²⁵³. Dalam nuansa elitis, kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi syarat dengan kompromi berbagai kepentingan publik yang lebih besar. Selama ini, meskipun telah ada pendekatan partisipatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) peran serta masyarakat tidak terlampau dominan dalam menentukan keputusan akhir Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) karena proses politik yang mengantarkan disahkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hanya melibatkan pihak penguasa daerah yakni kepala daerah dan seluruh jajaran birokrasinya disatu sisi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di sisi lain. Di saat masih lemahnya kontrol dari kekuatan *civil society* dan rendahnya keterikatan moral para anggota dewan pada masing-masing konstituennya, konteks seperti ini akan merugikan masyarakat. Bisa jadi agenda publik yang telah disusun pada awal pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tiba-tiba berupa drastis setelah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut resmi disahkan ²⁵⁴.

b. Hasil lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam pengambilan kebijakan

1) Dilematik pembuatan Peraturan Daerah (Perda)

²⁵³ J.Kaloh, *Op.Cit*, hal. 55

²⁵⁴ Dede Mariana dan Carolina, *Op.Cit*, hal. 149

Produk hukum yang dapat dihasilkan oleh pemerintah daerah dapat meliputi: Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah. Perlu diperhatikan kesesuaian antara materi muatan dan kelembagaan pembentukannya agar tidak menimbulkan kekacauan yuridis²⁵⁵. Dalam tataran pemerintah daerah Peraturan Daerah (Perda) juga ada sisi positif yang dapat memberikan keunggulan terhadap upaya penegakan hukum yang ada di daerah. *Pertama*, memberikan kepastian hukum. *Kedua*, daya pakasanya tinggi, bagi pelanggar pasti dapat dikenai sanksi dengan rasionalitas ketertiban. Di sisi lain juga terdapat kelemahan, *Pertama*, menurut MM Djodjodigono pernah memperkenalkan teori *layon* bahwa Peraturan Daerah (Perda) menjadi *layon* begitu dipromulgasikan. Bisa timbul *rechtsvacuum* (kekosongan hukum), kalau tidak diselaraskan dengan situasi sosial yang berubah. *Kedua*, objektivitas keadilan sulit diwujudkan, karena kacamata legislator menggunakan kaca mata penguasa²⁵⁶.

Sejak tahun 2000 seolah terjadi banyak masalah Peraturan Daerah (Perda) di seluruh Indonesia. Daerah ramai-ramai memproduksi Peraturan Daerah (Perda) yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pajak yang meliputi sektor-sektor pertambangan dan energi, pertanian dan peternakan, perdagangan dan industri, sektor kehutanan dan perkebunan, sektor kesehatan, pariwisata, ketenagakerjaan, perhubungan dan pertanahan²⁵⁷. Jenjang secara hierarki dari konstitusi dengan kolaborasi dari hukum positif yang ada telah melahirkan Peraturan Daerah (Perda). Lahirnya Peraturan Daerah (Perda) ini berhubung ditetapkan oleh forum tertinggi dalam rapat paripurna anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Mengingat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah gabungan dari fraksi-fraksi dari partai politik, maka produknya nya pun tidak terlepas dari

²⁵⁵ W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hal. 85

²⁵⁶ *Ibid*, hal. 85-87

²⁵⁷ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, *Op.Cit*, hal. 9

konstelasi politik syarat dengan kepentingan. Asas-asas hukum yang wajib ditaati sebagai salah satu bahan muatan materi hukum dalam perancangan Peraturan Daerah (Perda) sering kali dilupakan dan bahkan tidak digunakan lagi. Pelanggaran dengan aturan yang lebih tinggi juga sering terjadi, sehingga muatan materi dari Peraturan Daerah (Perda) ini cenderung bersifat subyektif dan tendensial terhadap kelompok dan kepentingan tertentu. Dengan banyaknya ketimpangan tersebut maka pertanggung jawaban baik secara pribadi dan institusi dapat dilakukan. Pada pokoknya pertanggung jawaban pribadi terkait adanya penyalahgunaan wewenang dari pejabat daerah. Pertanggung jawaban institusi bahwa Peraturan Daerah (Perda) tersebut harus diperbaiki atau bahkan jika terindikasi ada menimbulkan ketidakadilan harus dibatalkan.

Mahkamah konstitusi juga disebut sebagai *constitutional review* sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh Mahkamah Agung (MA) biasa disebut *judicial review*, tetapi keduanya secara umum disebut *judicial review* dalam arti dilakukan oleh lembaga yudisial. Selain adanya *judicial review* ada juga istilah *legislatif review* yaitu peninjauan atau perubahan kembali undang-undang dan/atau Peraturan Daerah (Perda) yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan tingkatannya sesuai dengan tingkatannya karena isinya dianggap tidak sesuai dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya atau karena terjadi perubahan kebutuhan yang bertentangan dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya. Mekanisme ini dilakukan di dalam internal lembaga legislatif sebelum dibawa ke *judicial review* atau karena tidak ada yang mengajukan gugatan *judicial review* padahal masalahnya sangat penting untuk di *review*. Biasanya istilah *legislative review* disamakan dengan *political review* karena dilakukan oleh kekuasaan yang

bersumber dari politik. Untuk peraturan perundang-undangan yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang berbentuk Perppu *legislative review* atau *political review* mutlak diperlukan pada masa sidang DPR berikutnya sejak Perppu itu dikeluarkan sehingga tidak ada wewenang bagi lembaga yudisial untuk melakukan pengujian atas Perppu. Ada juga *executive review* yakni pengujian atau peninjauan atas peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif sendiri tanpa dimintakan *judicial review* ke lembaga yudisial karena ada kekeliruan atau kebutuhan baru untuk merubahnya ²⁵⁸.

Menurut Penulis, proses pembatalan Peraturan Daerah (Perda) dan bentuk pengawasannya memang secara normatif masih terdapat tumpang tindih. Akibatnya Peraturan Daerah (Perda) tersebut belum dapat berjalan secara efektif. Adapun logika administrasi negara dapat digunakan dalam menanggungi permasalahan ini. Mengingat Substansi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengindikasikan negara hukum, maka menurut Penulis hal yang ideal dalam pengawasan maupun sampai pembatalan wajib mengikuti alur negara hukum artinya mekanisme administrasi negara lebih dapat diprioritaskan. Pemerintahan daerah baik di tingkat provinsi, kabupaten maupun kota madya merupakan tangan panjang dan wakil dari pemerintah pusat. Otoritas tertinggi berada di tangan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Wakil dalam pengawasan atau sebagai penengah berada di lembaga Kementrian Dalam Negeri. Hal ini bertujuan agar tata pemerintahan daerah dapat berjalan dengan baik. Peraturan Daerah (Perda) merupakan produk hukum dari pemerintahan daerah di semua jenjang. Dengan demikian hal yang paling ideal jika ada Peraturan Daerah (Perda) yang melanggar asas-asas pemerintahan umum yang baik dan aturan yang lebih tinggi Kementrian Dalam Negeri yang mempunyai otoritas tertinggi apakah akan diperbaiki atau sampai di batalkan. Konsep

²⁵⁸ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, hal. 64-65

judicial review pun juga dapat ditempuh oleh Kementrian Dalam Negeri untuk diajukan ke Mahkamah Agung (MA). Pola ini jika diterapkan akan lebih tepat dan tidak akan menimbulkan kerancuan tugas dan wewenang dari masing-masing lembaga. Penggunaan *executive review* oleh kepala daerah atau *legislative review* oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kurang tepat digunakan karena justru akan mengacaukan tata sistem pemerintahan yang ada. Konsep ini juga akan menimbulkan distorsi wewenang dan melanggar asas “*kontraktus actus*”. Hal tersebut akan berdampak terhadap sulitnya mencapai *good governance* di setiap jenjang pemerintahan.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “. Selanjutnya dalam ayat (3) disebutkan “Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Dalam ayat (10) juga disebutkan “Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota”. Dalam Pasal 2 ayat (3) disebutkan “Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah “. Selanjutnya dalam ayat (4) “Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya”.

Dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang dalam pembuatan Peraturan Daerah (Perda), maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai otoritas tertinggi yaitu sebagai berikut:

- a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan gubernur untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten atau Kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; melakukan pengawasan dan meminta laporan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dalam penyelenggaraan pemerintah daerah; dan
- j. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah

259.

²⁵⁹ Marbun, *Op.Cit*, hal. 73, lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, lihat juga dalam Pasal 42 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah

Dalam Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah di Pasal 31 disebutkan bahwa:

“(1) Kepala Daerah mengatur pengelolaan Barang Daerah, (2) Pencatatan Barang Daerah dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah Daerah, (3) Sekretaris Daerah, Sekretaris DPRD, dan kepala dinas/lembaga teknis adalah pengguna dan pengelola barang bagi sekretariat Daerah/sekretariat DPRD/dinas daerah/lembaga teknis daerah yang dipimpinnya”.

Selanjutnya di Pasal 32 disebutkan:

“(1) Pengadaan barang dan atau jasa hanya dapat dibebankan kepada APBD sepanjang barang dan atau jasa tersebut diperlukan untuk pelaksanaan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah yang bersangkutan, (2) Pengadaan barang dan jasa atas beban APBD diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah”.

Dalam Pasal 1 ayat (15) Peraturan Pemerintah No.08 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah yang berbunyi:

”Pejabat Pengelola Keuangan Daerah adalah kepala badan atau dinas atau biro keuangan atau bagian keuangan yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah”.

Selanjutnya dalam Pasal 16 berbunyi:

”Satuan Kerja Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada gubernur atau bupati atau walikota dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari sekretaris daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan satuan polisi pamong praja sesuai dengan kebutuhan daerah”.

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan. Dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana

kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut Bupati dan kepala daerah kota disebut walikota. Adapun yang menjadi tugas dan wewenang dari kepala daerah adalah sebagai berikut:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- b. mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- d. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan ²⁶⁰.

Keterkaitan penyusunan Peraturan Daerah (Perda) dan keputusan kepala daerah yaitu Peraturan Daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD), Gubernur, Bupati dan Wali kota. Untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa dari peraturan perundang-undangan kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah atau Keputusan Kepala Daerah ²⁶¹. Dengan demikian setiap kebijakan yang dibuat secara bersama-sama antara pejabat daerah yang satu dengan yang lain akan berdampak terhadap pada besar dan kecilnya dana yang akan dikeluarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Beban

²⁶⁰ Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, hal. 118

²⁶¹ Marbun, *Op.Cit*, hal. 63

dana yang dikeluarkan dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan berpotensi terhadap kerugian keuangan daerah pada khususnya dan kerugian keuangan negara pada umumnya. Parameter terhadap ada dan tidaknya kerugian negara ini merupakan salah satu delik-delik hukum yang akan digunakan untuk menjerat para pelaku tindak pidana korupsi. Secara umum menurut Penulis hasil produk kerjasama yang ada dapat berupa yaitu sebagai berikut:

1. Kontrak dan kesepakatan politik di internal lembaga legislatif dengan kerjasama antara fraksi-fraksi partai politik dalam melegalkan sebuah kebijakan bersama;
2. Kontrak dan kesepakatan administratif di internal lembaga legislatif antara kepala daerah dengan pejabat di bawahnya dalam melegalkan peraturan kepala daerah dengan sistem pengadministrasian di dalam birokrasi pemerintah daerah; dan
3. Kontrak dan kesepakatan politik dan administratif di internal lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam perumusan belanja keuangan daerah lewat pengelolaan keuangan daerah.

2) *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda)*

Dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

”(1) Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: a. asas kepastian hukum; b. asas tertib penyelenggara negara; c. asas kepentingan umum; d. asas

keterbukaan; e. asas proporsionalitas; f. asas profesionalitas; g. asas akuntabilitas; h. asas efisiensi; dan i. asas efektivitas “.

Dalam Pasal 137 Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan:

“Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan”.

Dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

“Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Selanjutnya dalam ayat (3) juga disebutkan:

“Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal 138 (1) juga disebutkan “Materi muatan Perda mengandung asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhineka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda dapat yang bersangkutan”.

Disamping prinsip kecermatan (*carefulness*) dan prinsip persamaan (*equality*) Philipus M.Hadjon menyatakannya di dalam penyelenggaraan pemerintah berlaku asas-asas umum pemerintah yang baik yaitu: *Pertama*, antara lain menyangkut dan *kedua* hal penting yaitu

jangan ada penyalahgunaan wewenang dan juga jangan ada tindakan sewenang-wenang²⁶².

Dalam pembatasan doktrin *ultra vires* terkait kewenangan dan pembatasan kekuasaan sangat penting dalam bidang pembuatan peraturan. Kekuasaan organ pemerintah untuk membuat peraturan tidak boleh melebihi daripada wewenang yang diberikan pada delegasi undang-undang yang relevan. Bagaimana pun juga tidaklah akurat menganggap bahwa peraturan atau regulasi itu sah hanya karena pengujian *ultra vires*. Pengujian itu untuk memastikan bahwa organ pembuat pemerintah tidak melampaui kekuasaan yang didelegasikan badan pembuat undang-undang. Organ pemerintah tidak diberikan kekuasaan penuh untuk memperluas peraturan apa pun yang mereka anggap berada dalam cakupan kekuasaan yang didelegasikan kepadanya²⁶³.

Di dalam hukum yang tidak tertulis asas-asas umum yang baik memegang peranan yang penting, diharapkan dengan mengindahkan asas ini dimungkinkan tidak terjadinya penyalahgunaan wewenang, jabatan atau kekuasaan atau yang sering kali dikenal *detournement de pouvoir* atau tindakan-tindakan lainnya yang dapat menyebabkan negara gagal (*failed state*). Asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak ini sangat ini diperlukan dalam mewujudkan *good governance* (tata kelola pemerinatahan yang sehat atau bersih). Muin Fahmal menyatakan bahwa dalam dimensi hukum administrasi negara, komponen *good governance* menjadi norma pemerintahan yang dapat menjadi indikator terwujudnya pemerinatah yang bersih (*clean goverment*)²⁶⁴. *Good governance* yang dimaksud adalah merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara

²⁶² Nur Basuki Minarno, *Op.Cit*, hal 89

²⁶³ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Surabaya: Universitas Airlangga, Disertasi pada pengukuhan gelar Doktor, hal. 177

²⁶⁴ *Ibid*, hal. 145

dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut “*good governance*” (kepemerintahan yang baik). Agar *good governance* menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat ²⁶⁵.

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik atau yang sering disebut dengan istilah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL), mengandung beberapa unsur pengertian secara komprehensif yaitu

1. AAUPL merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan administrasi negara;
2. AAUPL berfungsi sebagai pengangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara yang berwujud ketetapan dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
3. Sebagian besar dari AAUPL merupakan asas-asas yang tidak tertulis masih abstrak dan dapat digali dari praktek di masyarakat; dan
4. Sebagai asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu sudah berubah menjadi kaidah hukum tertulis tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum ²⁶⁶.

Asas yang dibutuhkan dalam administrasi negara adalah sebagai berikut:

1. Asas legalitas bagi setiap perbuatan administrasi negara baik dalam membuat peraturan maupun dalam membuat ketetapan haruslah berdasarkan hukum yang berlaku;
2. Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan atau tidak melakukan *detoirement de pvoir* yang merupakan asas-asas

²⁶⁵ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah “Upaya membangun organisasi efektif dan efisien melalui restrukturisasi dan pemberdayaan”* (Bandung: Mandar Maju, 2003), hal. 2

²⁶⁶ *Ibid*, hal 148

- preventif untuk mencegah timbulnya eksekusi-eksekusi sebagai akibat kebebasan yang diberikan oleh administrasi negara;
3. Asas tidak boleh menyalahgunakan wewenang dari badan administrasi negara yang satu-satunya oleh lainnya (*exes de pvoir*) merupakan asas-asas preventif untuk mencegah timbulnya eksekusi-eksekusi sebagai akibat adanya pembagian wewenang (tugas dari suatu unit) organisasi;
 4. Asas kesatuan hukum bagi setiap penduduk adalah untuk mencegah perbuatan administrasi negara yang diskriminatif;
 5. Asas upaya memaksa adalah untuk ketaatan dan peraturan administrasi negara
 6. Asas kepastian hukum dalam arti hukum administrasi negara positif tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada penduduknya;
 7. Asas keadilan sosial;
 8. Asas orang yang tepat di tempat yang tepat;
 9. Asas berdasarkan kesatuan;
 10. Asas taat karena kecerobohan bahwa suatu keputusan pemerintah yang dibuat secara ceroboh artinya lepas dari sengaja atau tidak sengaja isi keputusan itu tidak kesusahan dengan isi peraturan yang menjadi dasar keputusan tersebut; dan
 11. Asas kebebasan atau *freis ermessen* ²⁶⁷.

Dalam kaitannya pemaknaan Asas-asas Pemerintahan Umum Yang Baik oleh S.F. Marbun memberikan penjabaran yaitu sebagai berikut ²⁶⁸:

1. Asas persamaan;
2. Asas keseimbangan, keserasian, keselarasan;
3. Asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang;
4. Asas ganti rugi karena kesalahan;
5. Asas kecermatan;
6. Asas kepastian hukum;
7. Asas kejujuran dan keterbukaan;
8. Asas larangan menyalahgunakan wewenang;
9. Asas larangan sewenang-wenang;

²⁶⁷ Baschan Musthafa, *Sistem Administrasi Negara Indonesia* (Bandung:PT Citra Aditya Bakti, 2001), hal. 52-53

²⁶⁸ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta:FH UII Press, 2011), hal. 378

10. Asas kepercayaan atau pengharapan;
11. Asas motivasi;
12. Asas kepantasan atau kewajaran;
13. Asas pertanggung jawaban;
14. Asas kepekaan;
15. Asas penyelenggaraan kepentingan umum;
16. Asas kebijaksanaan; dan
17. Asas itikad baik.

3) Muatan materi Peraturan Daerah (Perda)

Legal opinion timbul dari fenomena polemik dilematis dari implikasi hukum itu sendiri serta punya akses yang luas dalam masyarakat dan ada penebaran yang konkrit, aktual, faktual untuk mengeleminasi topik persoalan yang jadi gunjingan masyarakat ²⁶⁹. Dalam *contradictio in terminis* dalam eksistensi peraturan kebijakan. Pengejawantahan (penuangan) kebijakan pejabat administrasi negara dalam suatu bentuk formal tertentu yang bersifat baku bukan dimaksudkan untuk mengurangi atau mempersempit ruang lingkup asas kebebasan bertindak (*diskresi atau freies ermesen*) pejabat administrasi negara, tetapi dalam rangka menyelenggarakan maksud dan tujuan tertentu yang lebih prinsip ²⁷⁰.

Dalam rangka mencegah kemungkinan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat administrasi negara (pejabat pemerintah), dalam penerapan kebijakan yang sama setiap anggota masyarakat pada dasarnya menunjukkan bahwa kebijakan pejabat administrasi tersebut. Kebijakan pejabat administrasi negara yang diberlakukan menurut suatu garis kebijakan dan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas tersebut adalah konsisten (taat

²⁶⁹ Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum Dalam Era Reformasi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persda, 2004), hal.10

²⁷⁰ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: PT Gelora Aksara Pratama, 2009), hal. 97

asas). Implementasi kebijakan yang sama oleh pejabat administrasi negara (penguasa) terhadap setiap warga negara ²⁷¹.

Asas legalitas memberikan dasar kewenangan bertindak bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara. Akan tetapi setiap perbuatan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah atau jabatan administrasi negara yang keluar dari batas-batas dan tujuan pemberian wewenang atau melanggar azas legalitas tersebut tentu tidak dibenarkan oleh hukum ²⁷². Konsistensi kebijakan merupakan suatu kebutuhan yang sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintah antara lain dengan memenuhi tuntutan perlakuan yang sama terhadap segenap warga negara untuk menghindari tindakan sewenang-wenang ²⁷³. Dengan demikian konsepsi yang akan dikonstruksi dalam muatan Peraturan Daerah (Perda) isi antar pasal tidak boleh saling bertentangan, sehingga selah hukum yang multi tafsir tidak ada lagi. Hubungan antar pasal juga tidak boleh saling bertentangan dan tetap wajib memperhatikan koherensi asas-asas yang digunakannya. Jika ini dapat diprioritaskan maka akan melahirkan produk hukum Peraturan Daerah (Perda) yang mementingkan rasa keadilan terhadap masyarakat.

Kontrak pengadaan barang dan jasa umumnya menyangkut uang dengan jumlah yang besar dan melibatkan orang dalam dan orang luar pemerintah yang punya nama atau punya pengaruh besar. Hilangnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah daerah dan ketimpangan dalam distribusi kekuasaan dan kejayaan ²⁷⁴. Adapun dalam pengadaan barang

²⁷¹ *Ibid*, hal.98

²⁷² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hal. 84

²⁷³ Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 14

²⁷⁴ Robert Glitgaard dkk, *Penuntutan Pemberantasan Korupsi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2002), hal. 35

dan jasa harus menganut prinsip-prinsip yaitu sebagai berikut: Efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, tidak diskriminatif dan akuntabel²⁷⁵. Peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih perlu didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Untuk peningkatan efisiensi dan efektifitas penggunaan keuangan negara yang dibelanjakan melalui proses pengadaan barang dan/ atau jasa pemerintah diperlukan upaya untuk menciptakan keterbukaan, transparansi, akuntabilitas serta prinsip persaingan atau kompetisi yang sehat dalam proses pengadaan barang dan/ atau jasa pemerintah yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga diperoleh barang dan/atau jasa pemerintah yang terjangkau dan berkualitas serta dapat dipertanggung jawabkan baik dari segi fisik, keuangan, maupun manfaat bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut pada Peraturan Presiden No.54 Tahun 2010 tentang pengadaan dan/ atau jasa pemerintah dimaksudkan untuk memberikan pedoman pengaturan mengenai tata cara pengadaan barang dan/ atau jasa yang sederhana, jelas dan komprehensif sesuai dengan tata kelola yang baik. Pengaturan mengenai tata cara barang dan/atau jasa pemerintah dalam peraturan presiden tersebut dapat meningkatkan iklim investasi yang kondusif, efisiensi belanja negara dan percepatan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)²⁷⁶.

Penulis mencoba mengutip fakta dan realitas hukum terkait embrio awal adanya kemunculan pola penyimpangan administratif yang

²⁷⁵ Pusat Penelitian Pengkajian Pengembangan Keuangan Negara, *Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah* (Jakarta, 2010), hal.8

²⁷⁶ *Ibid*, hal. 111-112

mengilhami kekuasaan sebagai senjata utama dalam bersifat korup. Penulis mengutip dari Teten Masduki yang telah disadur ulang oleh Robert Glitgaard bahwa Wali Kota Maclean-Abaroa dalam pemerintahan Kota La Paz disebutkan:

”...semakin banyak yang saya pahami dari mempelajari tindak tanduk pemerintahan Kota La Paz, semakin banyak saya menemukan perilaku yang mencurigakan. Karena itu saya memutuskan untuk menggunakan rumus korupsi ($C=M+D-A$) sebagai alat penuntun bagi saya dalam upaya memperbaiki administrasi pemerintahan kota. Saya kemudian menyadari bahwa meningkatkan persaingan mengurangi wewenang dan kebebasan birokrasi mengambil keputusan dan meningkatkan akuntabilitas merupakan kunci untuk mengatasi hambatan dan rintangan kelembagaan itu. Bertahun-tahun dan puluhan tahun perilaku memperkaya diri di pihak para pejabat pemerintah telah berkembang menjadi korupsi sistematis atau korupsi intrinsik. Mengikuti hukum Darwin lembaga-lembaga yang sakit ini tampak telah berkembang menjadi mesin korupsi yang rumit dan canggih dengan bentuk, ukuran, dan modus operandi dan juga legitimasi hukum yang cocok untuk korupsi...”²⁷⁷.

Ini jelas menurut Penulis adalah konsepsi dalam konteks historis sebagai representatif dari kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pejabat di daerah. Hal tersebut telah mengakar dan mendarah daging. Topeng hukum selalu dan pasti melindungi di balik semua kepentingannya. Selanjutnya Penulis menghadirkan lagi ungkapan wali kota tersebut jika dikaitkan dalam pengadaan barang dan jasa serta tender proyek-proyek gelap. Ia mengatakan:

“....Jika ada sesuatu yang tidak sesuai dengan peraturan, pemerintahan kota dapat mengambil tindakan bersama-sama dengan organisasi aritek yang bersangkutan yang juga dapat bertindak sebagai pembela anggotanya bila anggotanya dituduh pemerintah kota bertindak diluar hukum. Dengan demikian pasar gelap bagi korupsi dimana

²⁷⁷ Robert Glitgaard dkk, *Op.Cit*, hal. 36, lihat juga dalam Nur Basuki Minarno, *Op.Cit*, hal. 145

kelambatan dan monopoli menyebabkan harga melonjak dapat disingkirkan...”²⁷⁸.

Fakta ini telah menjadi fenomena di negeri ini yang terus membayang-bayangi akan penggerogotan dana keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Maksud kata “bertindak sebagai pembela” ini merupakan *feedback* dan umpan balik terkait legalitas hukum yang telah menjadi kesepakatan bersama. Pembelaan ini dapat bersifat pribadi dan bahkan secara organisasi. Pembelaan tersebut adalah upaya secara halus dalam menutup-nutupi bayang-bayang modus penyimpangan yang telah dilakukan secara bersama-sama oleh para pejabat di daerah. Pembelaan dapat dilakukan dengan kontrak kesepakatan antara pemenang tender dengan pemerintah. Aturan tersebut lebih resmi lagi telah dilegalkan lewat kesepakatan bersama antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah.

Pengadaan barang dan jasa mulai saat pemerintah daerah mengumumkan kebutuhannya akan sejumlah barang dan jasa dan mengundang pemasok untuk memenuhi kebutuhan itu atau memberikan pelayanan. Dalam sistem pengadaan barang dan jasa langkah pernyataan kebutuhan itu juga dikenal sebagai tahap “*undangan untuk mengajukan penawaran*”. Dalam langkah kedua pemasok yang berminat mengajukan penawaran. Pemerintah daerah menilai penawaran yang masuk memilih pemenang. Dalam langkah ketiga, merundingkan kontrak dengan pemenang. Dalam langkah keempat, pemasok melaksanakan kontrak²⁷⁹.

Secara umum dari mekanisme pengadaan barang dan/atau jasa dapat dipahami untuk penentuan besarnya penggunaan dana pemerintah yang diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

²⁷⁸ *Ibid*, hal.37

²⁷⁹ *Ibid*, hal. 136

harus berdasarkan keputusan dari kepala daerah. Hal ini akan berdampak jika kepala daerah mempunyai sifat berlaku korup dan demi kepentingan pribadi dan/ atau golongan sendiri akan menggunakan dan mengalokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kepala daerah sebagai otoritas tertinggi dalam pemberian keputusan tentang besar dan kecilnya dana akan menentukan para pihak yang akan dijadikan sebagai pemasok barang dan/atau jasa yang akan digunakan oleh pemerintah daerah. Jika terdapat kerjasama dan saling melakukan monopoli terhadap kesepakatan harga antara kepala daerah dan pihak pemasok akan menimbulkan kerugian bagi keuangan daerah. Selain problematik tersebut, pihak pemerintah daerah juga tidak memiliki kemampuan untuk mendata secara detail terkait semua kebutuhan yang akan dialokasikan bagi belanja daerah. Dalam penggunaan teknologi modern wajar ketika pemasok bukan dari pihak pemerintah daerah yang lebih tahu dan dapat memberikan saran mengenai barang dan/atau jasanya yang diperlukan oleh pemerintah daerah.

Menurut Penulis, pada umumnya pihak pemerintah daerah juga tidak memiliki kemampuan untuk menjelaskan secara detail tentang jenis dan objek barang dan/atau jasa yang akan digunakan oleh pemerintah daerah. Dalam keadaan ini akan membuka celah untuk melakukan negosiasi untuk menaikkan harga dari kesepakatan yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Proses *mark up* dana tersebut telah menimbulkan bagi terjadinya penyimpangan dengan menentukan pemenang lelang sebelum proses lelang dimulai. Berkaitan dengan spesifikasi barang dan/atau jasa yang tidak jelas akan menyebabkan masuknya penawaran berasal dari para pemasok yang tidak mampu melaksanakan pekerjaan yang bersangkutan.

Di samping itu spesifikasi yang sangat rinci dan sempit akan berdampak pada pembatasan jumlah pemasok yang memasukan penawaran. Dalam hal spesifikasi terlalu kabur terhadap biaya administrasi akan mengalami kenaikan dalam proses evaluasi. Dalam hal spesifikasi yang detail juga akan menimbulkan kewenangan pejabat dalam pengambilan keputusan. Penyimpangan dana yang terjadi tidak hanya terkait adanya pengadaan barang dan jasa tetapi juga kegiatan-kegiatan lain yang bersumber dari penggunaan keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Modus operandi yang telah merugikan keuangan daerah dari penggunaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak hanya terkait dari pengadaan barang dan/ atau jasa saja.

Perlu diingat bahwa dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden No.54 Tahun 2010 tentang pengadaan barang atau jasa pemerintah segala investasi dari Badan Usaha Miliki Daerah (BUMD) harus melalui dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan demikian segala macam bentuk dari proses tender yang melibatkan keuangan daerah dan melalui proses izin dari pemerintah daerah akan cenderung dimanfaatkan oleh orang-orang tertentu. Kesepakatan lewat Peraturan Daerah (Perda) maupun peraturan kepala daerah akan menjadi penentu dalam keberhasilan suatu tender yang berasal dari keuangan daerah. Pola hubungan antara swastanisasi di daerah ini akan lebih membahayakan terhadap potensi kerugian keuangan daerah.

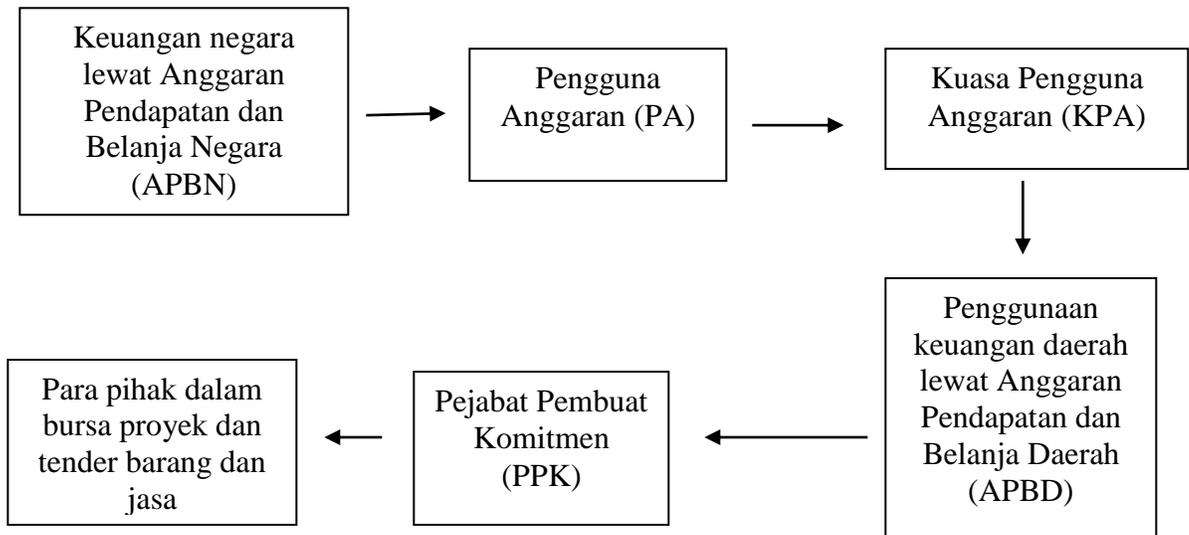
Para investor asing akan menggunakan modal sebagai pelicin dalam meralisasikan setiap proyek yang akan diajukan kepada pemerintah daerah. Modal yang besar dengan jaringan beberapa oknum yang ada di pemerintahan akan digunakan dalam proses “pembelian suara” dan bahkan jika harus terpaksa dikeluarkan dengan peraturan daerah atau pun

peraturan kepala daerah. Proyek yang bernaung dalam kepemilikan swasta ini akan mencoba melakukan kontrak dengan Badan Usaha Miliki Daerah (BUMD) agar lebih mudah dalam proses administrasi. Pinjaman dan hibah juga mewarnai dalam adanya pengadaan barang dan jasa. Perlu dicermati menurut Penulis pada Pasal 2 ayat (4) Peraturan Presiden No.54 Tahun 2010 tentang pengadaan barang atau jasa pemerintah disebutkan “Apabila terdapat perbedaan antara peraturan presiden ini dengan ketentuan pengadaan barang dan jasa yang berlaku bagi pemberi pinjaman atau hibah luar negeri para pihak dapat menyepakati tata cara pengadaan yang akan dipergunakan”. Hal inilah yang menurut Penulis juga menjadi celah hukum dan terobosan para mafia tender pada pemerintah daerah. Kesepakatan yang dibuat akan banyak dimanipulasi agar dapat mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya. Padahal di Pasal 6 disebutkan beberapa etika yang wajib dipenuhi dalam pengadaan barang dan jasa tersebut. Di ayat (7) disebutkan “menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara”.

Pemerintah daerah telah mendapatkan pelimpahan kewenangan terkait Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dan unit kerja ini bertanggung penuh terhadap penggunaan keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kepala daerah merupakan pemilik otoritas tertinggi dalam menunjuk pihak Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam melakukan proses tender proyek. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) ini akan ditunjuk oleh pemegang Pengguna Anggaran (PA) yang dalam birokrasi pemerintahan dapat dipegang oleh kementerian yang bersangkutan. Penulis berpendapat Kementerian Dalam Negeri adalah yang paling tepat. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) telah memiliki otoritas

penyempitan jika Pengguna Anggaran (PA) telah melakukan penunjukan. Siklus dan muara transformasi keuangan pusat kepada daerah akan terus berjalan tidak seimbang tergantung negosiasi yang akan dilakukan. Polemik panjang rantai birokrasi ini akan cenderung dengan praktek politisasi dalam proses penunjukan para pihak dan besarnya dana yang akan dikeluarkan. Penulis mencoba membuat deskripsi dalam bentuk bagan terkait rumitnya birokrasi dalam pemerintah daerah terkait ini yaitu sebagai berikut:

Bagan: Celah dan masalah kebijakan pejabat daerah dalam pengelolaan keuangan



Keterangan:

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan modal awal yang akan digunakan oleh Pengguna Anggaran (PA). Pengguna Anggaran (PA) ini memberikan kewenangan penuh terhadap Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) yang ada di lingkup pemerintah daerah. Pihak yang akan menduduki Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) ini akan tergantung

dari penunjukan dari Kepala Daerah. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) berada di bawah instruksi dari Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) merupakan pelaksana teknis terhadap eksekusi para pihak yang akan mengadakan pengadaan barang dan jasa. Unit kerja ini mempunyai tugas dan wewenang dalam spesifikasi teknis barang atau jasa, harga barang atau jasa tersebut dan rancangan kontrak yang akan diberlakukan dengan para pihak, menandatangani kontrak, mengendalikan pelaksanaan kontrak. Hubungan secara koordinatif dengan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) adalah dapat mengusulkan perubahan paket pekerjaan dan jadwal kegiatan pengadaan barang atau jasa. Kinerja secara bottom up juga berkewajiban memberikan laporan secara berkala dan menyerahkan hasil pekerjaan pengadaan barang atau jasa melalui berita acara. Hal pokok yang Penulis penting adalah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dilarang mengadakan perjanjian atau mendatangi kontrak dengan para pihak jika belum tersedia anggaran atau tidak mencukupi yang dapat melampaui batas anggaran yang telah disediakan lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)²⁸⁰.

Penulis mencoba memberikan data dari pernyataan Menteri Dalam Negeri²⁸¹ pada hari otonomi daerah 25 April, dinyatakan bahwa terkait evaluasi anggaran kemewahan daerah pemerintah pusat akan segera mengevaluasi anggaran di 538 daerah otonom yang mengutamakan kemewahan untuk para kepala daerah dan para pejabatnya. Dengan demikian jelas bahwa daerah otonom merupakan tempat dalam proses pembuatan kebijakan. Kebijakan tersebut akan ditentukan oleh para pejabat di daerah.

²⁸⁰ Penulis kaji dan analisis dari substansi pokok dari Peraturan Presiden No.54 Tahun 2010 tentang pengadaan dan/ atau jasa pemerintah khususnya dalam hubungan antara pejabat daerah dengan pengelolaan keuangan

²⁸¹ *Kompas*, 26 April 2013, hal. 2

5. Tarik Ulur Kebijakan Sebagai Batu Uji Parameter Konstruksi Hukum Penyimpangan Kebijakan Administratif Dari Pejabat Daerah

a. Kasus hukum terkait penyimpangan kewenangan dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Penulis sebelum mengupas lebih jauh tentang adanya penyimpangan kebijakan secara administratif terlebih dahulu akan menghadirkan beberapa fakta kongkrit terhadap pola-pola kebijakan sampai adanya penyimpangan dana publik yang mengarah terhadap pelanggaran terhadap hukum pidana. Akan tetapi Penulis mencoba mengambil celah bahwa sebelum ada penyimpangan dan pelanggaran secara pidana, sudah didahului ada kebijakan sesuai logika tata negara yang tidak tepat dan dilanjutkan dengan penyimpangan secara administrasi dalam perspektif hukum administrasi negara. Bentuk penyimpangannya adalah berupa Peraturan Daerah (Perda), Keputusan Kepala Daerah, dan Peraturan Kepala Daerah. Berikut ini Penulis hadirkan beberapa kasus yang telah terjadi dengan pola-pola interaksi antara ketiganya. Dalam kasus korupsi di lingkungan pemerintahan, karena adanya birokrasi dan jabatan struktural sangat sulit korupsi hanya dilakukan oleh seorang staff terlebih lagi kasus korupsi yang sudah menahun. Sangat sulit untuk menentukan secara jelas menjadi tersangka yang kebanyakan bukan tersangka sesungguhnya, tetapi seharusnya dengan perkiraan hukum bukan perundang-undangan. Dalam praktek korupsi ini harus dilakukan uji secara maksimal peran masing-masing antara bawahan dan atasan haruslah jelas

peran atas apa dan peran bawahan apa serta dalam konteks kewenangan masing-masing perlu berarti pengambil keputusan sendiri ²⁸².

Pola penetapan mantan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Cirebon periode 2004-2009 menjadi tersangka dugaan tindak pidana korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah sebagai berikut: ²⁸³

1. Pada tanggal 11 Agustus 2004 terjadi pergantian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Cirebon yaitu berakhirnya keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 1999-2004 dan diresmikannya keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 2004-2009;
2. Anggaran yang digunakan pada tahun 2004 adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2004 (Peraturan Daerah No.3 Tahun 2004 ditetapkan tanggal 12 Januari 2004), dibahas dan ditetapkan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 1999-2004. Pos anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2004 adalah untuk sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan anggaran Rp 2.308.320.558 dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan anggaran Rp 6.489.020.940
3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) perubahan tahun 2004 (Peraturan Daerah No.9 Tahun 2004 ditetapkan tanggal 2 Juli 2004), dibahas dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 1999-2004. Perubahan ini mengacu kepada Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri No.161/3211/SJ tanggal 29 Desember 2003 tentang kedudukan keuangan Pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maka belanja kecuali gaji dipindah ke Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sehingga dalam perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2004 besaran pos anggaran menjadi sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebesar Rp 7.737.706.145 dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

²⁸² Hartono, *Undang-Undang Hukum Acara Pidana Dengan Undang-Undang Pelengkapanya* (Jakarta, UMS), hal. 34

²⁸³ Data dan Notulensi Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Cirebon di Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR) pada tanggal 18 Januari 2011 pukul 10.00 WIB).

(DPRD) sebesar Rp 1.091.634.953. Dengan demikian kedua peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2004 tersebut dibahas dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 2004-2009 sama sekali tidak terlibat dalam pembuatan perencanaan kebijakan anggaran dan kegiatan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2004.

Adapun penggunaan dari anggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut digunakan sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 1999-2004 menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2004 dari bulan Januari 2004-Agustus 2004. Besarnya biaya penunjang operasional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang digunakan dari bulan Januari 2004-Agustus 2004 mencapai lebih dari Rp 4,6 miliar dari total anggaran tahun 2004 yang tersedia sebesar Rp 4,9 miliar.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 2004-2009 menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2004 dan perubahan (APBD) tahun 2004 bulan Agustus 2004-Desember 2004. Besarnya biaya penunjang operasional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang digunakan dari bulan Agustus 2004-Desember 2004 tidak sampai Rp 300.000.000 dari total anggaran tahun 2004 yang tersedia sebesar Rp 4,9 miliar.
3. Kinerja dan anggaran yang dilakukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 2004-2009 dari bulan Agustus 2004-Desember 2004 dengan anggaran yang kurang dari Rp 300.000.000 tersebut sudah sesuai dengan hasil keputusan Panitia Musyawarah berupa program atau jadwal kegiatan bulanan serta dilengkapi surat tugas.

Dengan demikian terhadap dugaan adanya penyimpangan dana daerah tersebut Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melakukan audit investigasi terhadap biaya penunjang operasional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tahun 2004 tanggal 19 Juni 2006 dengan kesimpulan terhadap penyimpangan berupa pembayaran biaya operasional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang tidak benar kepada seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebesar Rp

4.983.960.000 untuk periode 1 Januari sampai 31 Desember 2004, sehingga merugikan keuangan negara dan daerah. Berdasarkan pemeriksaan audit investigasi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tersebut Kepolisian Daerah Jawa Barat melakukan pemanggilan atau pemeriksaan atau penyidikan terhadap seluruh mantan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 1999-2004 dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 2004-2009 sebanyak 19 orang (jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 2004-2009 sebanyak 30 tapi 11 orang merupakan mantan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 1999-2004). Ke-19 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut periode tahun 2004-2009 ini hanya dipanggil 1 (satu kali) dengan status sebagai saksi. Sebagai tindak lanjut pemanggilan atau pemeriksaan atau penyidikan Kepolisian Daerah Jawa Barat, mantan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 1999-2004 ditetapkan sebagai tersangka dan saat ini sedang menjalani sidang di Pengadilan Negeri Cirebon dengan tuntutan Jaksa hukuman 2 (dua) tahun dan sudah melakukan pledoi dan tinggal menunggu vonis hakim. Akhirnya dari ke-19 mantan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 2004-2009 yang 5 (lima) diantaranya terpilih kembali sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 2009-2014 yang semula sudah berkeyakinan sebagai saksi, namun pada akhir bulan November 2010 mendapat panggilan dari Polisi Daerah Jawa Barat untuk diperiksa lagi dengan status tersangka²⁸⁴.

Sebanyak 13 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Cirebon periode tahun 1999-2004 telah dijadikan tersangka dalam dugaan korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar 4,9 miliar. Adapun dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

²⁸⁴ *Ibid*

yang tidak dapat dipertanggung jawabkan adalah dari pengeluaran dengan tidak adanya kegiatan sebesar 2,8 miliar. Pengeluaran yang kegiatannya tidak dilaksanakan sebesar Rp 980.500.000,00, pengeluaran yang tidak ada data pendukung sebesar Rp 757.150.000,00, pengeluaran tanpa bukti sama sekali sebesar Rp 40.000.000,00 dan dana yang tidak boleh dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar Rp 365.000.000,00²⁸⁵.

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) mengungkapkan potensi penggelembungan anggaran atau *mark up* dalam pengadaan barang dan jasa selama ini mencapai 200%. Hal itu ditunjukkan dari hasil investigasi dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat 70% kasus yang masuk merupakan pengadaan barang dan jasa bahkan kemahalan produk (*mark up*) dapat mencapai 200%. Adanya alokasi untuk pengadaan barang dan jasa mencapai Rp 450 triliun per tahun dengan potensi kebocoran 40%-50% atau lebih dari Rp 200 triliun²⁸⁶.

Data juga menunjukkan sejumlah kasus pengadaan barang dan jasa dan penyuaipan yang melibatkan kepala daerah. Ismeth Abdullah (mantan Gubernur Kepulauan Riau) terkait korupsi proyek mobil pemadam kebakaran senilai Rp 5,4 M dan telah divonis 2 tahun penjara pada tanggal 23 Agustus 2010. Ismet Mile (mantan Bupati Bone Bolango, Gorontalo) terkait korupsi proyek pengendalian banjir tahun 2008 senilai Rp 5,2 M dan telah divonis 3,5 tahun penjara pada tanggal 29 September 2011. Agus Riyanto (mantan Bupati Tegal, Jawa Tengah) terkait korupsi proyek pembangunan jalan lingkar Kota Slawi senilai Rp 3,95 M dan telah divonis 5,5 tahun penjara pada tanggal 24 November 2011. Fahuwusa Lala (mantan

²⁸⁵ Anonim, *Kasus Korupsi APBD 12 Mantan Anggota DPRD Cirebon dituntut 2 Tahun*, dalam <http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=7974&l=kasus-korupsi-apbd-12-mantan-anggota-dprd-cirebon-dituntut-2-tahun> / diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB).

²⁸⁶ *Media Indonesia*, 14 Desember 2010: hal.4

Bupati Nias Selatan, Sumatra Utara) terkait usaha percobaan menyuap anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) senilai Rp 99,9 M dan telah divonis 2,5 tahun penjara pada tanggal 1 Desember 2012. Mochtar Muhammad (mantan Wali Kota Bekasi, Jawa Barat) terkait suap kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) senilai Rp 1,6 M, penyusunan untuk memenangi Piala Adipura senilai Rp 500 juta, dan suap kepada anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) senilai Rp 400 juta dan telah divonis 6 tahun penjara pada tanggal 7 Maret 2012. Soemarno, HS (Wali Kota Semarang, Jawa Tengah) terkait penyusunan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tentang penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2012 dan telah ditahan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tanggal 30 Maret 2012. Kasus yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) paling banyak terjadi akibat penyelewengan pada pengadaan barang dan jasa (40,9%), penyusunan (34,9 %), dan penyalahgunaan anggaran (14,9 %). Catatan Kementerian Dalam Negeri mengenai kepala daerah yang diperiksa menjadi saksi, tersangka, terdakwa tidak jauh berbeda. Sekitar 36 % kepala daerah bermasalah dengan hukum akibat penyimpangan pengadaan barang dan jasa, 44% terlibat penyalahgunaan anggaran dan yang lainnya terkait penyalahgunaan pemberian izin. Modus yang diperlihatkan berdasarkan survey adalah banyak terdapat di instansi kementerian atau lembaga, pemerintah provinsi dan kabupaten, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Usaha Milik Negara (BUMD) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) serta komisi-komisi negara²⁸⁷.

Direktur Jendral otonomi daerah Djohermansyah Djohan menjelaskan bahwa kementerian dalam negeri mencatat sepanjang oktober tahun 2004 sampai juli tahun 2012 ada ribuan pejabat daerah yang terlibat

²⁸⁷ *Kompas*, 18 April 2012: hal.1

kasus korupsi. Setiap lapisan pejabat daerah mulai dari gubernur, wali kota, bupati sampai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ada 277 gubernur, walikota, atau bupati yang terlibat kasus korupsi. Hal tersebut baru kepala daerahnya saja belum termasuk bawahannya. Secara umum setiap kasus yang melibatkan kepala daerah minimal bawahannya pasti terlibat kasus yang sama. Jika dihitung dari kepala daerah hingga bawahannya bisa mencapai 1.500 orang lebih pelaku korupsi. Dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ada sekitar 431 orang pelaku ²⁸⁸.

Kapuspen Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Republik Indonesia Reydonnyzar Moenek menyatakan bahwa pejabat di daerah yang bermasalah secara hukum tetapi masih menduduki suatu posisi di birokrasi pemerintahan sekarang ini baru menerima laporan berasal dari 19 provinsi saja sudah teridentifikasi ada 474 pejabat daerah yang berstatus sebagai tersangka, terdakwa dan terpidana terkait kasus dugaan korupsi. Ke-19 provinsi tersebut adalah Sumatra Selatan, Sumatra Barat, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Bengkulu, Lampung, Sumatra Utara, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Papua ²⁸⁹.

b. Kebijaksanaan sebagai dogma dari kebijakan

Adanya kebijaksanaan (*policy-beleid*) oleh pemerintah atau lembaga eksekutif tidak boleh digunakan dalam memberikan penilaian terhadap berat dan

²⁸⁸ Abdul Kholiq, *Korupsi di daerah dan potret penegakan hukumnya*, Yogyakarta: Disampaikan dalam acara diskusi panel yang bertema “*desentralisasi dan korupsi di daerah*” pada tanggal 21 November 2012 oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, hal. 1

²⁸⁹ *Kompas*, 21 November 2012, hal.3

ringannya sebuah pertimbangan ²⁹⁰. Kebijakan (*policy-beleid*) merupakan kata atau istilah yang digunakan sehari-hari, tetapi justru karena keterbiasaanya terdapat semacam kerancuan atau kebingungan, kekacauan atau kekeliruan dalam mendefinisikan atau menguraikan istilah tersebut terlebih bila dihadapkan dengan kata atau istilah kebijakan (*wisdom, wijsheid*) yang acapkali ditautkan dengan istilah diskresi (*discretion, freis ermessen*). Selain itu istilah kebijakan atau *policy* sering kali penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah seperti tujuan (*goals*), program, keputusan (*decision*), undang-undang, ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Bahkan kadang kala orang awam bingung (*confused*) dan tidak dapat membedakan antara *policy* (kebijaksanaan) dan *politics* (politik). Kebijakan sebenarnya dapat dirumuskan sebagai perilaku dari sejumlah pemeran (*actors*) baik pejabat secara perorangan, kelompok kekuatan politik atau kelompok pakar atau instansi/lembaga pemerintah yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah atau permasalahan sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu. Untuk selanjutnya mengacu pada tindak-tindakan berpola yang mengarah kepada tujuan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan/atau mewujudkan sasaran yang ingin dicapai ²⁹¹.

Dengan demikian telah terjadi semacam “cacat produk hukum”. Selain itu, acapkali terjadi bahwa para pejabat eksekutif memanfaatkan kebijakan yang dimiliki untuk mengambil keputusan atas dasar diskresi yang justru tidak sejalan, melanggar bahkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang seharusnya dilaksanakan atau ditetapkan. Dengan perkataan lain, kebijakan berupa pengambilan-pengambilan keputusan-keputusan atas dasar wewenang diskresioner, menutup atau meniadakan hukum yang wajib dilaksanakan atau

²⁹⁰ Sri Soemantri dkk, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia “30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945”* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hal. 168

²⁹¹ Hendra Nurtjahjo, *Op.Cit*, hal. 177

diterapkan dan mengadakan aturan sendiri ²⁹². Perkembangan antara hukum administrasi negara dan hukum pidana memasuki “*gray area*” dengan segala teknikalitas dengan proses pemidanaan, bahkan hingga kini menimbulkan debalitas di kalangan ahli hukum pidana. Betapa tidak, keputusan pejabat negara baik dalam rangka “*beleid*” maupun “*diskresi*” menjadi ajang kajian akademis untuk dijadikan alasan maupun justifikasi pemidanaan dalam area hukum pidana ²⁹³. Dalam hal ini jelas bahwa menurut Penulis kebijaksanaan merupakan bagian tahapan dan dogma dalam membuat sebuah kebijakan. Baik dan buruknya kebijakan akan tergantung juga muatan filosofis dari kebijaksanaan yang dimaknai oleh para pembuat kebijakan tersebut.

c. Diskresi dan peraturan kebijakan

Ditinjau dari segi sifatnya, wewenang itu terdiri atas wewenang terikat dan wewenang bebas. Menurut Indroharto wewenang pemerintahan yang bersifat terikat itu terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan atau pada peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Wewenang bebas dikenal dengan diskresi yang pada hakikatnya lawan dari wewenang terikat (*gebonden bevoegheid*), dengan esensi ada pilihan (*choice*) untuk melakukan tindakan pemerintahan ²⁹⁴.

Terkait dengan paradigma diskresi diberikan makna bahwa pemegang kekuasaan dihadapkan dengan pilihan di antara tindakan, X,Y, dan Z. Diskresi adalah tindakan-tindakan untuk melakukan pilihan-pilihan tersebut. Baik dalam

²⁹² *Ibid*, hal. 187

²⁹³ Nur Basuki Minarno, *Op.Cit*, hal. 15

²⁹⁴ Indroharto, *Op.Cit*, hal. 99, lihat juga dalam Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, *Op.Cit*, hal. 40

pertimbangan atau pilihan keduanya tercakup dalam konsep diskresi, karena dengan pertimbangan itu pada akhirnya akan diambil pilihan yang baik dan dalam memilih yang baik itu tentu akan menggunakan pertimbangan. Hal yang penting dalam pemberian diskresi adalah agar para pejabat memiliki kebebasan mengenai cara bagaimana kekuasaan itu dijalankan daripada sekedar melaksanakan aturan-aturan terperinci. Kekuasaan yang dijalankan itu tentu dengan tujuan tertentu. Oleh karena itu diskresi di samping bermakna kekuasaan untuk memilih di antara serangkaian tindakan juga mengandung arti pilihan mengenai arti bagaimana tujuan itu dicapai meskipun tujuan itu telah ditetapkan, “*power to make choices between courses of action or where, even though the end is speciad specied a choice exists as to how that end should be reached*”. Pilihan apa yang akan diambil dan cara apa yang akan digunakan oleh pejabat pemerintah untuk melaksanakan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan tertentu dan tidak ditentukan oleh pembuat undang-undang. Dengan demikian diskresi dikategorikan sebagai kewenangan bebas (*vrij bevoegdheid*)²⁹⁵.

Dalam hubungannya antara diskresi dengan peraturan kebijakan sebagaimana diterjemahkan oleh Ridwan dari J.M.de Meij dan I.C van der Vlies, maka dikatakan bahwa undang-undang tidak akan dapat menjawab semua hal, tetapi menyerahkannya kepada organ pemerintah untuk secara praktis mengambil tindakan mengenai penyelesaian apapun yang terbaik terhadap hal konkrit yang terjadi. Wewenang untuk mengambil berbagai pertimbangan atau pilihan dalam situasi konkret itu dinamakan wewenang diskresi. Ketika pemerintah berpendapat bahwa dapat dibuat petunjuk mengenai tata cara penyelesaian masalah. Petunjuk itu dapat diumumkan karena merupakan peraturan kebijakan. Jadi, dalam menetapkan peraturan kebijakan itu, pemerintah menentukan sendiri norma wewenang diskresi. Dengan kata lain, wewenang diskresi yang diberikan organ pemerintah tersebut digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas dan fungsi

²⁹⁵ *Ibid*, hal. 41-42

pemerintahan yang tidak ditentukan secara tegas dalam undang-undang dan ketika dituangkan dalam bentuk tertulis ia pada umumnya menjadi peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dalam arti “*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*” menampakkan keluar kebijakan tertulis²⁹⁶. Di dalam negara hukum dapat diciptakan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan sebagai sarana untuk melakukan perubahan sosial atau sebagai sarana pembangunan guna mencapai tujuan negara. Peraturan perundang-undangan pada dasarnya dicipta berdasarkan atas asas legalitas, sedangkan peraturan kebijakan dibentuk berdasarkan asas diskresi hukum yang melengkapi asas legalitas²⁹⁷.

d. Korelasi antara asas legalitas dengan asas specialitas

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam sistem hukum eropa kontinental. Asas legalitas merupakan dasar bagi pemerintah untuk bertindak dalam mencapai tujuan tertentu. Pembagian wewenang kepada pemerintah diberikan dengan sarana peraturan perundang-undang. Asas legalitas asalnya dari kata *Lex* (undang-undang) dan asas legalitas dalam hukum pidana artinya seseorang hanya dapat dipidana berdasarkan ketentuan legislasi. Asas legalitas merupakan asas yang universal dan mendunia karena asas ini merupakan perwujudan perlindungan hak kodrat manusia. Asas legalitas dalam hukum pidana dikenal dengan “*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*” dan dalam hukum administrasi dikenal dengan “*wetmatigheid van het bestuur*”. Sedangkan *specialialiteitsbeginsel* adalah merupakan *onderdeel* dari asas legalitas (*legaliteitbeginsel*), maka dari itu *specialialiteitsbeginsel* masih sejenis

²⁹⁶ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Op.Cit, hal. 160

²⁹⁷ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulisa Nasional*, Bandung: UNPAD, Disertasi Pada pengukuhan gelar Doktor, hal. 46

(serumpun) dengan asas legalitas²⁹⁸. Dalam hal kaitannya dengan kewenangan maka asas legalitas ini merupakan induk dalam melakukan suatu dalam perbuatan hukum oleh para pemegang jabatan. Sebaliknya asas specialitas ini merupakan sebagai batu uji dalam menentukan ada dan tidaknya penyalahgunaan wewenang yang telah melekat pada setiap pejabat di daerah dalam mengelola keuangan daerah.

Dalam konsep hukum administrasi setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau kepada pejabat administrasi negara selalu disertai dengan “maksud dan tujuan” diberikannya wewenang itu, sehingga dalam penerapan wewenang itu harus sesuai dengan apa yang menjadi “maksud dan tujuan” tersebut. Dalam hal penggunaan wewenang tersebut tidak sesuai dengan awalnya maka pejabat tersebut telah melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Parameter “maksud dan tujuan” pemberian wewenang dalam menentukan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal dengan “asas specialitas” (*specialialiteitsbeginsel*). Secara substansial *specialialiteitsbeginsel* dalam kepustakaan hukum administrasi sudah lama dikenal asas *zuiverheid van oogmerk* (ketajaman arah dan tujuan). Perilaku menyimpang dari asas ini maka melahirkan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Asas specialitas atau *specialialiteitsbeginsel* oleh Tatiek Sri Djatmiati diterjemahkan dalam bahasa Indonesia adalah berupa “asas tujuan”. Asas ini merupakan suatu asas yang menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan pada suatu tujuan. Setiap kewenangan pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan pada suatu tujuan. Setiap kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*) diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan suatu tujuan tertentu yang pasti *specialialiteitsbeginsel* tersebut

²⁹⁸ Nur Basuki Minarno, *Op.Cit*, hal. 83-84

dinyatakan sebagai suatu rangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu ²⁹⁹.

Dalam telaah lebih lanjut Penulis mencoba menarik klausula asas ini yang telah menjadi norma dalam hukum positif. Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam konstitusi negara. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, aturan tentang hal yang mengatur keuangan negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam konstitusi tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan “asas spesialisasi” ³⁰⁰ maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara antara yaitu sebagai berikut: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

e. Korelasi konsep atribusi, delegasi, dan mandat dengan jabatan administratif di daerah

J.G Brower dan A.E. Schilder ³⁰¹ memberikan konsepsi antara atribusi, delegasi dan mandat yaitu sebagai berikut:

²⁹⁹ Nur Basuki Minarno, *Op.Cit*, hal. 80-81

³⁰⁰ Lihat substansi dari Penjelasan Umum sub bab 4 tentang Asas-Ssas Umum Pengelolaan Keuangan Negara dari Undang-Undang No.17 Tahun 2003 *tentang Keuangan Negara*

³⁰¹ J.G Brower dan A.E. Schilder, *A. Survey Of Dutch Administrative Law* (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1988), hal. 16

“With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that not derived from a previously non-existent powers and assigns them to an authority; Delegation is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its name; With mandate, there is no transfer, but the mandate giver assigns power to the other body to make decisions or take action in its name” (Atribusi merupakan kekuasaan yang diciptakan kekuasaan administratif dan bebas dari badan legislatif. Kekuasaan yang dikatakan tersebut tidak terbagi terlebih dahulu dari kekuasaan mereka. Delegasi merupakan transfer atribusi yang telah diperoleh dari kekuasaan administratif pada yang lainnya, sehingga delegasi dapat sesuai dengan adanya kekuasaan tersebut. Mandat tidak ada transfer, tapi pemberi tugas kepada organ yang lainnya untuk membuat keputusan berdasarkan nama yang telah memberikan tugas tersebut).

Menurut Philipus M. Hadjon mandat berasal dari bahasa latin *mandare* yang artinya memerintahkan. Dengan konsep mandat mengandung arti penugasan, bukan pelimpahan wewenang. Hubungan mandat ini dicirikan oleh perintah untuk melaksanakan tugas dan kewenangan tertentu dari atasan (*mandans*) oleh bawahan (*mandataris*), kewenangan yang dijalankan oleh bawahan itu dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat (*mandans* atau atasan), tidak terjadi peralihan tanggung jawab, pelaksanaan kewenangan tidak berdasarkan undang-undang, dan pelaksanaan kewenangan tersebut dapat berupa tertulis dan lisan. Berdasarkan ciri-ciri tersebut tampak bahwa mandat merupakan suatu bentuk pemencaran penyelenggaraan kewenangan administrasi negara dari atasan kepada bawahan. Bawahan sebagai pelaksana bertindak untuk dan atas nama atasan (pemberi mandat). Pemberi mandat tetap memegang segala wewenang dan tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang tersebut³⁰².

Dalam kaitannya dengan jabatan dan organ jabatan dikemukakan bahwa jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan atau dilekati fungsi, tugas, dan

³⁰² Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia, Op.Cit*, hal. 312

wewenang di bidang publik. Di antara jabatan-jabatan yang ada dalam suatu negara adalah jabatan pemerintahan yang secara fungsional menyelenggarakan semua kegiatan negara selain pembuatan undang-undang dan peradilan (*alle overheidswerkzaamheid niet als wetgeving of rechtspraak*). Jabatan pemerintahan yang dilekati fungsi, tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan atau melakukan tindakan hukum ini dijalankan oleh manusia (*natuurlijke persoon*) yang bertindak selaku wakil jabatan dan disebut pemangku jabatan atau pejabat (*ambtsrager*)³⁰³. Sebagai suatu jabatan hukum negara itu suatu organisasi jabatan-jabatan (*ambtenorganisatie*) dimaksud dengan jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). Tiap jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang dihubungkan dengan organisasi tertinggi yang diberi nama negara. Bilamana dalam negara kami mengatakan jabatan, maka yang senantiasa kami maksud adalah jabatan negara³⁰⁴.

Atribusi merupakan kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten. Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada lainnya, sehingga delegator/*delegans* (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (*mandans*) memberikan kewenangan pada badan yang lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer

³⁰³ *Ibid*, hal. 31-32

³⁰⁴ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988), hal. 200

tidak demikian dengan delegasi ³⁰⁵. Adanya mekanisme transformasi jabatan baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan maupun berdasarkan peraturan yang ada dibawahnya telah memberikan implikasi terhadap pertanggung jawaban terhadap kewenangan yang telah ditransformasikan tersebut.

Irfan Fachrudin mengemukakan bahwa untuk kepentingan pengurusan negara dan masyarakat, pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh alat administrasi negara diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar (UUD) dan undang-undang untuk melaksanakan tugasnya. Kekuasaan yang demikian dikenal dengan istilah “atribusi”/ *atribute*. Untuk badan pemerintahan yang lebih rendah kekuasaan bisa diperoleh dengan “delegasi”/ *delegatie* yaitu penyerahan wewenang pemerintah kepada badan lain. Selain itu wewenang juga dapat diperoleh melalui “mandat”/ *mandaat* yaitu badan pemerintahan mengizinkan wewenang yang ada pada mereka untuk digunakan oleh badan lain atas namanya ³⁰⁶.

Pertanggung jawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan hakikat dari pelaksanaan proses demokrasi. Secara konseptual semestinya (*dassolen*) pertanggung jawaban kepada rakyat sebagai pemberi mandat (*mandans*) baik kepada eksekutif dengan legislatif, bahkan dengan yudikatif. Adanya sistem perwakilan membawa konsekuensi logis bahwa dalam hubungan antara eksekutif dengan legislatif, eksekutif wajib menyampaikan petanggung jawaban penyelenggaraan pemerintahan kepada legislatif sebagai lembaga yang dalam sistem demokrasi merepresentasi rakyat. Dalam relasi pemberian mandat, seharusnya pihak penerima mandat (*mandataris*) mempertanggungjawabkan otoritas yang dimandatkan kepada pihak pemberi mandat (*mandans*). Karakter yuridis dari mandat adalah suatu organ pemerintahan (*bestuurorgan*) memberikan

³⁰⁵ Nur Basuki Winarno, *Op.Cit*, hal. 75-76

³⁰⁶ Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Yang Baik* (Yogyakarta: UNY Press, 2001), hal 88

kekuasaan kepada organ pemerintahan lain untuk atas namanya dan dibawah kewajiban pertanggung jawaban (*verantwoedelijkheid*) melaksanakan suatu wewenang tertentu ³⁰⁷.

f. Analisis kasus terkait penyimpangan kebijakan administratif pejabat daerah dan bentuk tanggung jawabnya

Monopoli dengan adanya tindakan sewenang-wenang oleh Deny Indrayana dilukiskan dengan kewenangan yang monopolistik tanpa adanya keterbukaan (*corruption is authority plus monopoly minus transparency*) ³⁰⁸. Dalam kaitannya dengan bentuk-bentuk tanggung jawab pemerintah jelas bahwa dikatakan setiap penggunaan wewenang itu di dalamnya terkandung pertanggungjawaban, namun demikian harus pula dikemukakan tentang cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan. Sebab tidak semua pejabat tata usaha negara yang menjalankan kewenangan pemerintah itu secara otomatis memikul tanggung jawab. Badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan ketetapan atas dasar kewenangan yang diperoleh secara atribusi dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul pertanggung jawaban hukum, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum dan yang memikul tanggung jawab adalah pemberi mandat.

Berdasarkan terjemahan dari Ridwan dari F.R Bothlink terkait teori yang berkaitan dengan konsep tanggung jawab disebutkan bahwa

“baik wakil maupun yang mewakili adalah pelaku, namun tidak berarti bahwa keduanya mempunyai tanggung jawab. Berkenaan dengan perbuatan hukum jawabannya jelas. Perbuatan hukum adalah pernyataan kehendak dan tanggung jawab secara khusus tertuju kepada pihak yang dikehendaknya

³⁰⁷ W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hal. 49

³⁰⁸ Deny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Tata Negara* (Bogor:Grafika Mardi Yuana, 2008), hal. 131

dinyatakan, yakni pihak yang diwakili. Wakil tidak menyatakan kehendaknya sendiri, karena itu meletakkan tanggung jawab kepadanya tidak pada tempatnya”.

Selanjutnya tentang tanggung jawab pribadi itu dibebankan kepada seseorang jika dalam penyelenggaraan pemerintahan ada unsur “*maladministrasi*” baik berupa ganti rugi maupun pidana. Dalam terjemahan dari F.R Bothlink dikatakan bahwa “untuk perbuatan melanggar hukum lainnya, hanya wakil yang bertanggung jawab sepenuhnya, ia telah menyalahgunakan situasi, dimana ia berada selaku wakil dengan melakukan tindakan amoralnya sendiri terhadap kepentingan pihak ketiga”. Seseorang bertanggung jawab secara pribadi terhadap pihak ketiga bilamana ia telah bertindak secara moral sangat tercela (*moreel lakbaar*) atau etiked buruk (*kwade trouw*) dengan sangat ceroboh (*grove zorgeloosheid*) yakni melakukan tindakan *maladministrasi* ³⁰⁹.

Berdasarkan substansi pertanggungjawaban administrasi Friederick berpendapat ukuran dalam pengetahuan teknis adalah tanggung jawab tujuan, tanggung jawab teknis, dan tanggung jawab nasional dalam suatu bentuk pertanggung jawaban dari administrasi tetap dikatakan untuk menentukan pemecahan-pemecahan masalah yang kreatif. Bagi kebetulan teknis yang mendesak untuk ukuran yang keliru (perasaan umum) adalah pertanggung jawaban yang mengandung unsur politis ³¹⁰. Dalam menjalankan kearifan dengan kebijakan terdapat kekuatan politik dan para eksekutif dalam jangka waktu pemerintahan. Meningkatnya kekuatan politis para eksekutif berarti berarti meninggalkan pula peraturan prosedural dalam administrasi dan dalam hal kebijakan yang menyangkut masyarakat luas. Parameter landasan etis bagi

³⁰⁹ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia, Op.Cit.*, hal. 48-50

³¹⁰ Emmettes Redford telah disadur oleh Sufian Hamim dan Indra Muchlis Adnan, *Idea dan praktek dalam administrasi Negara* (Pekan Baru: Perpustakaan Nasional, 2005), hal. 37

kebijakan pejabat pemerintah dan terdapat adanya legitimasi kekuatan pemaksa (*coersive power*) dalam mengatur hak-hak warga negara ³¹¹.

Menurut Donner di samping melakukan tindakan-tindakan hukum dalam menjalankan fungsi pemerintahan administrasi negara juga melakukan dan menentukan tugas “*taakstelling*” atau pun tugas politik. Sekalipun tugas itu bukan merupakan tugas utamanya. Selain itu administrasi negara juga diberi tugas untuk membentuk undang-undang dan peraturan yang sebenarnya menjadi tugas legislatif. Pemberian tugas pembuatan peraturan-peraturan itu menurut Donner diberikan berdasarkan lembaga delegasi atau pelimpahan tugas kepada administrasi negara yang biasa disebut dengan delegasi perundang-undangan (*delegatie van wetgeving*) ³¹².

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai “*legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their order lawfully issued in scope of their public duties*” (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk memenuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik) ³¹³.

Paradigma wewenang ini Penulis mencoba menggunakan pendapat yang dikemukakan oleh Philipus M.Hadjjon, ia memberikan makna bahwa wewenang hukum publik hanya dapat dimiliki oleh penguasa. Dalam ajaran ini terkandung setiap orang atau setiap badan yang memiliki hukum publik harus dimasukkan dalam golongan penguasa sesuai defenisinya. Ini berarti bahwa setiap orang atau badan yang memiliki wewenang hukum publik dan

³¹¹ Wahyudi Kumurotomo, *Etika Administrasi Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996), hal. 32

³¹² SF. Marbun dan Moh.Mahfud., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1987), hal. 71

³¹³ Nur Basuki Minarno, *Op.Cit*, hal. 65

tidak termasuk dalam daftar nama-nama badan pemerintahan umum seperti disebutkan dalam Undang-Undang Dasar (pembuat undang-undang, menteri, badan-badan provinsi dan kota praja) harus dimasukkan dalam desentralisasi (fungsional). Bentuk organisasi yang bersifat yuridis tidak menjadi soal. Badan yang bersangkutan dapat berbentuk suatu badan yang didirikan oleh undang-undang, tetapi dapat juga badan pemerintahan dari yayasan atau lembaga yang bersifat hukum perdata yang memiliki wewenang hukum publik ³¹⁴.

Ruang lingkup kewenangan daerah secara institutional daerah otonom adalah organ kenegaraan tingkatan lebih rendah yang lahir lebih prinsip pemencaran kekuasaan (*spreiding van machten*), sedangkan secara fungsional daerah otonom lahir dari prinsip pemencaran wewenang (*spreiding van overheidsbevoegdhen*) yang berarti hanya menjalankan urusan pemerintah atau administrasi negara ³¹⁵. Meskipun penyelenggaraan dengan bersamaan pada kebebasan dan kemandirian bukan berarti kemerdekaan (*onafhankelijkheid*) yang sejajar apalagi lepas dari ikatan negara kesatuan. Bagir Manan juga dalam negara kesatuan, kedudukan hukum daerah otonomi adalah suatu sistem dari negara kesatuan sebagai sub sistem penyelenggaraan pemerintah daerah harus dalam kerangka keserasian dalam penyelenggaraan pemerintah daerah ³¹⁶.

Pada desentralisasi badan-badan otonom ciptaan pusat dalam rangka pemencaran wewenang dari pusat ke daerah-daerah, berhak menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas urusan yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom itu. Badan-badan atau petugas otonom itu berhak atau berwenang berdasarkan

³¹⁴ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993), hal. 70

³¹⁵ Ridwan. 2001. *Dimensi hukum Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum. Volume 8, No. 18 (Oktober 2004),hal. 73

³¹⁶ *Ibid*, hal. 77

pengalihan (pendelegasian) sebagian dari wewenang lembaga-lembaga (jadi bukan dari petugas perorangan pusat) kepada lembaga-lembaga otonom di daerah-daerah (jadi bukan dari petugas-petugas perorangan di daerah-daerah). Untuk menciptakan keputusan-keputusan sendiri baik yang berbentuk peraturan maupun bentuk-bentuk keputusan lainnya. Tentu saja semua yang dilakukan tetap dalam batas-batas wewenang-wewenang yang telah diserahkan oleh lembaga-lembaga di pusat untuk diurus, diatur, dan diselenggarakan atau dilaksanakan oleh aparat lembaga-lembaga otonomi daerah yang bersangkutan itu. Pendelegasian (pengalihan) wewenang dalam rangka desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonom di daerah. Aparat otonom di daerah berwenang mengangkat, memindahkan, memberhentikan dan mengaji petugas-petugas sendiri dari anggaran dan pendapatan belanjanya sendiri. Wewenang yang didelegasikan oleh pusat tidak dapat ditarik kembali sewaktu-waktu kecuali ternyata cukup alasan bahwa daerah otonom yang bersangkutan sangat lalai atau tidak mampu karena tidak semua urusan pusat dapat diserahkan menjadi urusan daerah otonom, maka di dalam daerah otonom yang selalu bersangkutan ada aparat pusat³¹⁷.

Wewenang pemerintahan yang bebas (*diskresioner*) dalam kenyataannya untuk menentukan isi dari putusan atau pengaturan atau pun rencana sebagai penerapan wewenang pemerintahan itu lebih lanjut tidak pernah bersifat terikat. Biasanya pembuat undang-undang lalu menyerahkan pengaturan normanya yang lebih konkret dan individual lebih lanjut kepada badan atau jabatan Tata Usaha Negara (TUN) yang diberi wewenang semacam itu. Demikian pula dengan wewenang untuk mengeluarkan suatu penetapan tertulis. Jarang terjadi ada yang bersifat terikat sama sekali. Di situ peraturan dasarnya memberikan suatu ruang lingkup kebebasan kepada badan

³¹⁷ Mustamin dkk, *Op.Cit*, hal. 38-40

atau jabatan Tata Usaha Negara (TUN) yang bersangkutan. Di satu pihak batas (*marge*) kebebasan seperti itu sedikit banyak merupakan hal yang tidak dapat diperhitungkan karenanya merupakan hal yang tidak dapat diperhitungkan karenanya merupakan hal yang tidak pasti ³¹⁸.

Menurut Penulis, pejabat daerah yang telah mendapat legitimasi dari aturan hukum positif tersebut merupakan pemegang kekuasaan yang ada dalam ruang lingkup birokrasi pemerintah daerah baik di tingkat kabupaten, kota madya dan provinsi. Pejabat daerah tersebut merupakan wakil dari pemerintah pusat dalam menjalankan tugas dan wewenang yang ada di pemerintah daerah. Pejabat daerah tersebut dalam menjalankan tugas dan wewenangnya juga dibatasi oleh aturan yang tidak boleh dilanggar. Jika dilanggar dan dapat dibuktikan kesalahannya secara administrasi maka pejabat daerah tersebut telah melakukan penyimpangan dari tugas dan wewenang yang telah dimiliki tersebut. Pejabat daerah tersebut sangat punya domain luas dalam melakukan manipulasi data dan memainkan aturan terkait pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penulis mencoba memaknai dan memberikan substansi dari klausula yang berbunyi “*wewenang hukum publik hanya dapat dimiliki oleh penguasa*” artinya bahwa pejabat daerah merupakan person yang menjalankan tugas dan wewenang dalam kaitan terhadap pelayanan masyarakat luas merupakan alat untuk menyejahterakan publik. Penguasa di daerah adalah pejabat daerah yang telah mendapatkan tugas dan wewenang dengan agar dalam menjalankannya tidak boleh bertentangan dengan kehendak publik dan bahkan tidak boleh memberikan kerugian terhadap publik.

³¹⁸ Indroharto, *Op.Cit*, hal. 101

Konsepsi dalam proses penyimpangan secara administrasi pemerintahan daerah menurut Penulis berawal dari kurang pahaman akan posisi setiap pejabat daerah sebagai pemangku jabatan administratif. Selain ketidak pahaman juga aturan yang digunakan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah masih multitafsir, sehingga celah hukum dengan penafsiran secara subyektif sering dilakukan. Bahkan diskresi terkait jabatan yang dimiliki oleh pejabat daerah sering dilakukan dengan harapan dapat memperoleh keadilan dan kebijaksanaan dalam setiap pengambilan kebijakannya. Penulis mencoba menggunakan makna korelasi antara diskresi dan adanya kebijakan dari David Stott dan Alexandra Felix, dinyatakan bahwa:

“The exercise of discretion can also affectively be abdicated by the adoption of a stricht policy rule to be applied to each decision without more. .Bankes L.J Stated about self created rule policy is “the are on the hand case where a tribunal in the honest exercise of its discreation has adopted a policy and without refusing to hear an applicant intimates to him what its policy and after hearing him it will in accordance with its policy decide against him unless there is is something exceptional in his case”³¹⁹. Just as a public authority cannot fetter the proper exercise of its discretion by adherence to a strict policy, so it cannot fether such discretion by entiting in to contract with obligation inconsistent with the lawfull axercise of its discretion (Diskresi dapat juga berpengaruh terhadap adopsi kakunya dari sebuah kebijakan dengan jawaban sesuai keputusan. Penciptaan kebijakan ada pada tangan kekuasaan dengan penuh kejujuran atas kebijakan yang telah diadopsi dan tanpa dalam proses penolakan dengan teman-teman dekatnya apakah kebijakan telah berdasarkan aturan serta kasusnya. Hanya kekuasaan publik tidak dapat mengikat sesuai hasil diskresi yang telah dilakukan atas ketaatan terhadap kebijakan, sehingga tidak dapat mengikat seperti perwujudan diskresi.)³²⁰.

Secara praktis kewenangan diskresioner administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan mengandung dua aspek pokok

³¹⁹ David Stott dan Alexandra Felix, *Principles Of Administrative Law* (Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1997), hal. 63

³²⁰ *Ibid*, hal. 65

yaitu, *Pertama*, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim dikenal dengan kebebasan menilai objektif. *Kedua*, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan. Aspek kedua ini dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat subyektif ³²¹. Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan atau wewenang ³²².

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah tepatnya pada paragraf ke-6 tentang tugas gubernur sebagai wakil pemerintah di Pasal 37 ayat (1) disebutkan “Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan”. Selanjutnya di ayat (2) disebutkan “Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden”. Dalam kajian Penulis ini merupakan dasar yuridis penting dalam transformasi tugas dan wewenang dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Kata “wakil pemerintah” ini merupakan klausula bahwa secara administrasi pejabat daerah telah mendapatkan atribusi sekaligus ada transfer pendelegasian dari pemerintah pusat dalam menjalankan tata pemerintahan di daerah. Pejabat daerah baik gubernur dan bupati dengan sendirinya telah melekat tugas dan wewenangnya.

Selanjutnya Penulis mencoba akan memberikan salah satu problematik secara administrasi dalam Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa “Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada

³²¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op, Cit*, hal. 183

³²² S.F. Marbun, *Op.Cit*, hal. 1

Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun”. Dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah “Menteri negara/pimpinan lembaga menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan secara nasional kepada Presiden sesuai dengan ketentuan yang berlaku”.

Hal tersebut menurut Penulis telah mengindikasikan bahwa seorang kepala daerah secara administratif merupakan wakil dari pemerintah pusat yang ada di daerah dan harus dapat bertanggung jawab terhadap setiap kebijakan yang diambilnya. Pola administrasi di atas jelas tetap bersumber pada otoritas dari pemerintah pusat selaku pemegang lembaga eksekutif yaitu presiden. Pola berjenjang juga terlihat bahwa pertanggung jawaban bupati atau wali kota masih melewati gubernur untuk sampai kepada presiden. Sedangkan pertanggung jawaban gubernur masih melewati menteri dalam negeri untuk sampai pada presiden. Gubernur dilantik oleh menteri dalam negeri, sedangkan bupati atau wali kota dilantik oleh gubernur. Logikanya gubernur wajib bertanggung jawab pada menteri dalam negeri, sedangkan bupati atau wali kota bertanggung jawab pada gubernur. Kenapa sumbernya pertanggung jawaban masih pada presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif?

Menurut pemahaman Penulis pola koordinasi tersebut guna menjaga eksistensi konsep negara kesatuan agar tidak terjadi fragmentasi dan perpecahan, makanya presiden sebagai simpul dan sentral dalam pertanggung jawaban. Dalam praktek ada kalanya semua tindakan dari pejabat daerah baik gubernur, bupati, atau wali kota bertanggung jawab semua dan mutlak

terhadap presiden. Proses pembuatan Peraturan Daerah (Perda) jika ada hal yang bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik dan peraturan yang lebih tinggi presiden tidak memiliki kewenangan langsung dalam intervensi dibatalkan atau tidaknya Peraturan Daerah (Perda) tersebut. Pengawasan dan pembatalan hanya lewat kementerian dalam negeri dan bahkan kementerian dalam negeri lewat menteri dalam negeri bisa melakukan *judicial review* adanya peraturan daerah yang terdapat indikasi terjadinya penyimpangan kepada Mahkamah Agung (MA). Sepintas kementerian dalam negeri memiliki otoritas yang tidak kalah penting dengan presiden. Walaupun memang dalam konteks administrasi menteri dalam negeri juga tangan panjang dari presiden atau dengan kata lain kementerian dalam negeri merupakan tangan panjang dari lembaga eksekutif.

Pertanyaan lagi yang Penulis munculkan adalah apakah bupati juga bertanggung jawab terhadap gubernur? secara normatif tersebut diatas pertanggung jawaban tetap pada presiden akan tetapi melewati gubernur. Dalam pola koordinasi ini dalam aturan diatas belum adanya spesifikasi yang kongkrit dan jelas serta norma hukumnya masih samar. Apakah tanggung jawab bupati atau wali kota ini merupakan bagian yang terakomodir dalam pertanggung jawaban gubernur pada presiden yang melewati menteri dalam negeri?. Sepintas terlihat semua yang dibawah oleh pemerinatah provinsi terhadap pemerintah kabupaten atau kota madya merupakan wilayah kewenangan dari pemerintah provinsi dalam mengawasi tata berjalannya pemerintah kabupaten atau kota madya. Konsekuensi logisnya adalah bupati juga bertanggung jawab terhadap gubernur. Lalu dalam hal apa saja? Menurut Penulis *space* dan parameter serta ruang lingkup pertanggung jawabannya belum ada kejelasan. Dalam praktek hanya terkait pendistribusian adanya keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dengan demikian menurut Penulis, hal ini juga akan mengiringi pola dan perilaku yang dilakukan oleh kepala daerah terkait kebijakan yang akan diambil. Konsep pertanggung jawaban melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) jelas kurang efektif. Pertanggung jawaban tersebut hanya akan menggugurkan fungsi secara linear administratif sebagai kepala daerah selama kinerjanya karena yang akan mengeksekusi tentang fungsi jabatan secara struktural masih di tangan presiden. Menurut Penulis konsep pertanggung jawaban yang dilakukan oleh kepala daerah di lembaga legislatif tidak hanya memenuhi formalitas belaka akan tetapi harus mampu memberikan sanksi jika memang dirasa kinerja di daerah kurang memenuhi rasa keadilan di dalam masyarakat. Ketika laporan pertanggung jawaban ditolak maka pihak legislatif harus dapat memberikan sanksi tegas sampai pemberhentian kepala daerah. Walaupun secara normatif sangat bertentangan dengan aturan akan tetapi dengan konsep ini akan memberikan terobosan hukum disaat hukum di negeri ini mengalami degradasi politisasi yang lebih mengarah kepada orientasi kepentingan pribadi saja bukan lagi kepentingan rakyat yang diutamakan. Cara lain yang dapat ditempuh adalah sanksi tersebut dituangkan dalam sebuah rekomendasi kepada pusat agar kepala daerah agar dikeluarkan sebuah Peraturan Presiden untuk pemberhentian kepala daerah.

Pemerintah daerah telah mendapatkan pelimpahan kewenangan terkait Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dan unit kerja ini bertanggung penuh terhadap penggunaan keuangan daerah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kepala daerah merupakan pemilik otoritas tertinggi dalam menunjuk pihak Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam melakukan proses tender proyek. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) ini akan ditunjuk oleh pemegang Pengguna Anggaran (PA) yang dalam birokrasi pemerintahan dapat dipegang oleh kementerian yang bersangkutan. Penulis berpendapat Kementerian Dalam Negeri adalah yang paling tepat. Kuasa Pengguna

Anggaran (KPA) telah memiliki otoritas penuh jika Pengguna Anggaran (PA) telah melakukan penunjukan. Siklus dan muara transformasi keuangan pusat kepada daerah akan terus berjalan tidak seimbang tergantung negosiasi yang akan dilakukan. Polemik panjang rantai birokrasi ini akan cenderung dengan praktek politisasi dalam proses penunjukan para pihak dan besarnya dana yang akan dikeluarkan.

Pengguna anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara atau lembaga atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Di sisi lain pengguna barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang milik daerah. Pada tahapan ini konsepsi delegasi dan mandat sulit dan bahkan tidak dapat mungkin diterapkan. Hal ini disebabkan dalam praktek konteksnya sudah menyimpang jauh dari aturan administrasi negara. Pejabat daerah yang telah diberikan delegasi dan mandat pun juga mematuhi aturan yang ada. Penerapan yang dilakukan tidak lagi berdasarkan pada aturan undang-undang atau aturan yang di atasnya, akan tetapi lebih pada perintah instansi dari pejabat yang lebih tinggi. Para pejabat dengan kewenangannya melakukan diskresi terhadap norma hukum terhadap belenggu aturan yang akan digunakan dalam mengambil setiap kebijakannya. Diskresi terhadap adanya *vague norm* atau norma yang belum kongkrit dan masih abstrak akan digunakan senjata paling ampuh dari pejabat yang ada di daerah dalam melegalkan setiap kewenangannya, walaupun jelas-jelas telah melanggar aturan yang telah ada.

Bertolak dari dogma Robert Glitgaard merumuskan korupsi dalam sebuah proposisi matematis yaitu dengan rumusan sebagai berikut: $(C=M+D-A)$ *Corruption = Monopoly Power + Diskretion by Official – Accountability*³²³. Dalam teori *Robert Glitgaard* tersebut diatas Penulis gunakan sebagai *grand theory* dalam menelaah ontologi hukumnya berupa Anggaran

³²³ Robert Glitgaard dkk, *Op.Cit*, hal. 45

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pemaknaan dalam “*monopoly power*” ditujukan kepada pelaku dalam birokrasi atau pun instansi sebagai pemimpin dalam pengambilan kebijakan. Di sisi lain pemaknaan “*diskretion by official*” merupakan kewenangan yang dapat diambil oleh pemimpin dalam sebuah birokrasi dalam membuat kebijakan yang akan diambil. Selanjutnya pemaknaan “*accountability*” merupakan bentuk tidak adanya tanggung jawab dari sebuah pemimpin dalam birokrasi terkait kebijakan yang telah diambil dalam melaksanakan kewajiban sesuai tugas dan wewenangnya. Variable antara adanya kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang dalam keleluasaan pengambilan kebijakan yang akan diambil dan akan berimplikasi juga terhadap ada dan tidaknya etika baik dalam pertanggung jawaban kepada publik atas keputusan tersebut.

Bantuan keuangan kepada partai politik dianggarkan pada jenis belanja bantuan keuangan, objek belanja bantuan keuangan kepada partai politik dan rincian objek belanja nama partai politik penerima bantuan keuangan. Besaran penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban bantuan keuangan kepada partai politik berpedoman pada peraturan perundang-undangan di bidang bantuan keuangan kepada partai politik³²⁴. Pada aturan ini telah memberikan ruang gerak bagi konstelasi politik dengan memanfaatkan keuangan daerah ketika para pejabat diberikan otoritas dalam mengambil kebijakan.

Dalam konteks ini menurut Penulis, birokrasi berupa pemerintah daerah yang merupakan domain dalam kajian ini. Para pemimpin atau pengambil kebijakan merupakan para pejabat di daerah baik eksekutif dan

³²⁴ Lihat pada bab III tentang pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) point belanja tidak langsung sub bab bantuan belanja keuangan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.37 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013

legislatif. Kekuasaan yang dimiliki oleh para pejabat tersebut akan digunakan secara leluasa dalam menetapkan proses besar dan kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kerja sama antara eksekutif dan legislatif telah terindikasi tidak adanya transparansi dan pertanggung jawaban kepada publik secara jujur dalam penetapan besar dan kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Modus operandi tindak pidana korupsi yang melibatkan banyak orang dalam pemerintah daerah tersebut juga dilakukan secara sistemik. Ada dan tidaknya tindak pidana korupsi tersebut akan ditentukan oleh proses keterbukaan terhadap publik atau masyarakat terkait kebijakan yang diambil oleh para pejabat di daerah tersebut. Terkait ontologi yang ditelaah oleh Penulis terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan terdapat tarik ulur dalam penyimpangan yang menyertainya. Para pejabat daerah sebagai pejabat eksekutif dari jajaran gubernur sampai bupati merupakan para penguasa dalam pengambilan kebijakan terkait pengeluaran dan pemasukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang akan digunakan dalam pembangunan di daerahnya masing-masing. Selain itu lembaga legislatif dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memiliki peranan penting dalam setiap pengambilan kebijakannya. Lembaga legislatif dan eksekutif berhubung masih terdapat fragmentasi dalam fraksi-fraksi partai politik, sehingga kebijakannya lebih condong terhadap kepentingan pribadi dan golongannya masing-masing. Rapat paripurna sebagai legalitas tertinggi di Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pengesahan Peraturan Daerah (Perda) merupakan celah modus operandi secara sistematis dalam birokrasi pemerintah, karena di dalamnya termasuk pembahasan terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Walaupun sudah seolah-olah di publikasikan terhadap masyarakat atas hasil pembahasan besar dan kecilnya dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), karena

sudah tertutupi oleh kebijakan formal lewat pembahasan forum dan tercatat dalam Sekretaris Daerah (Sekda) aparat penegak hukum juga sulit akan mengidentifikasi adanya modus maupun delik perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang para pemegang kekuasaan di daerah.

Dalam hal pertanggung jawaban tentang keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pejabat daerah ini ada dua hal yaitu lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Terkait lembaga eksekutif dalam pemerintah daerah kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini merupakan substansi dari Pasal 5 Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Selain itu dalam Pasal 156 Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah seorang kepala daerah juga merupakan penguasa tertinggi dalam pengelolaan keuangan daerah. Dalam kewenangan ini kepala daerah dapat melimpahkan wewenangnya baik secara keseluruhan atau sebagian kekuasaan kepada aparat yang ada di bawahnya. Kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan tanggung jawab, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Pelimpahan tersebut berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguj, dan yang menerima mengeluarkan uang. Pelimpahan kekuasaan tersebut dimaksudkan jangan sampai terjadi kekuasaan menumpuk pada kepala daerah saja yang mengakibatkan beban yang begitu berat kepada kepala daerah dan yang lebih penting dari itu adalah untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah mendapatkan persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus ditindaklanjuti oleh kepala daerah dengan mengeluarkan keputusan kepala daerah (Gubernur/Bupati/Wali Kota)

sebagai pelaksana pengelolaan keuangan yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ³²⁵.

Dianutnya *double track system* dalam pola pertanggung jawaban kepala daerah dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah didasarkan atas keinginan untuk memadukan sistem pengawasan administratif yang karakternya hierarkis-administratif yang lazimnya membutuhkan sistem analisis yang bersifat tekhnikal ³²⁶.

Berbeda halnya jika terkait dengan posisi pihak anggota legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah pengguna anggaran. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) wajib memberikan pertanggung jawaban pengguna anggaran. Secara prinsip pengguna anggaran bertanggung jawab atas laporan pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran dan bertanggung jawab secara pidana. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terdiri dari anggaran untuk Sekretariat Dewan (Sekwan) dan anggaran untuk belanja tunjangan kesejahteraan, uang jasa pengobatan, dan belanja penunjang. Anggaran untuk pos Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dipergunakan untuk belanja penghasilan pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pelaksanaan penggunaan anggaran yang telah ditentukan berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan Dewan. Laporan pertanggung jawaban keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) oleh Sekretaris Dewan (Sekwan) disampaikan melalui Sekretaris Daerah (Sekda) (Pasal 123 ayat (5) Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah) yang selanjutnya laporan tersebut merupakan satu kesatuan (lampiran) dari laporan pertanggung jawaban kepala daerah dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam hal

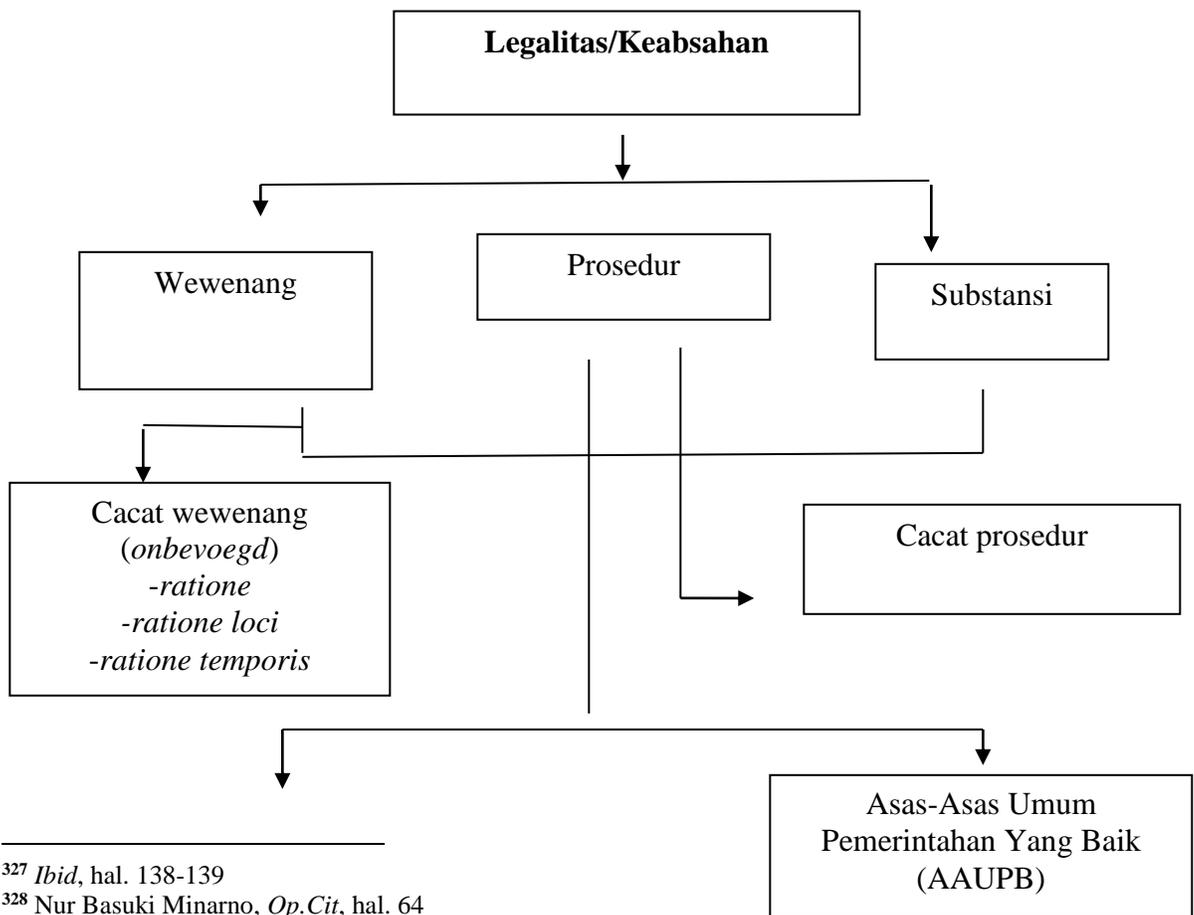
³²⁵ Nur Basuki Minarno, *Op.Cit*, hal. 130

³²⁶ W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hal 54

terjadi korupsi, maka pengguna anggaran bertanggung jawab secara mandiri, in casu pimpinan dan atau anggota dewan yang bertanggung jawab ³²⁷.

Dalam kaitannya dengan penyalahgunaan wewenang dan kebijakan ada beberapa ontologi yang saling berkaitan untuk dijadikan sebagai parameter dan posisi ketika ada penyimpangan administratif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan oleh para pejabat di daerah. Hal ini terdiri dari sebagai berikut: pejabat, asas legalitas, asas specialitas, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), serta bentuk kesalahannya berupa *opzet* atau *dolus* ³²⁸. Dalam tahapan lebih jauh Penulis deskripsikan dalam bagan yaitu sebagai berikut ³²⁹:

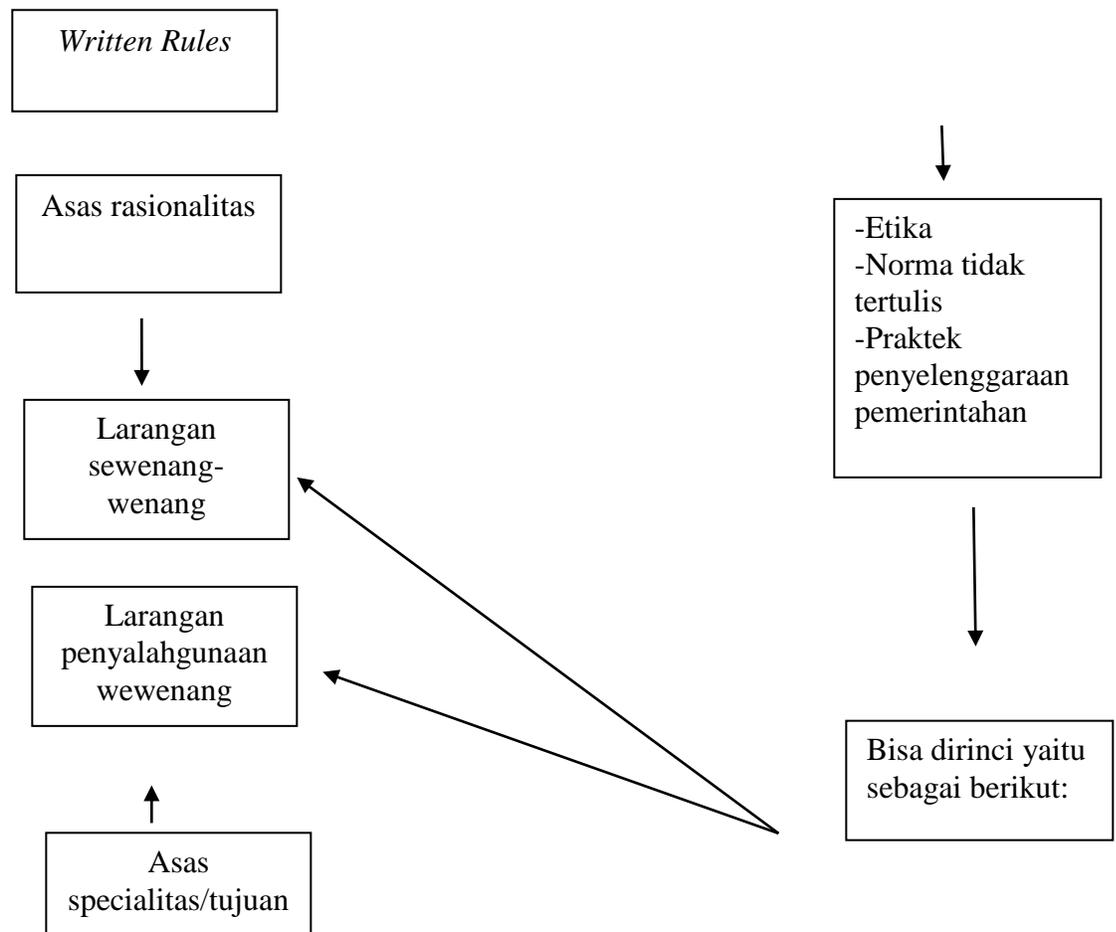
Bagan:Tata letak asas specialitas



³²⁷ *Ibid*, hal. 138-139

³²⁸ Nur Basuki Minarno, *Op.Cit*, hal. 64

³²⁹ *Ibid*, hal. 94



Penulis mencoba mengambil makna secara filosofis terkait kajian administrasi dalam kajian Ridwan dalam menganalisis terkait Dana Abadi Umat dan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Kementerian Agama dikatakan bahwa sebagai parameter yang digunakan dalam kaitannya dengan ada dan tidaknya penyalahgunaan wewenang ada pada asas specialitas (*specialiteitsbeginsel*)³³⁰. Dengan demikian menurut Penulis parameter yang ada ada dan tidaknya penyimpangan administratif dari Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah terletak

³³⁰ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia, Op.Cit*, hal. 325

pada “asas specialitas”. Pada intinya asas ini menyatakan adanya wewenang dan mandat berkewajiban melaksanakan sesuai dengan “maksud dan tujuan”. Mengingat parameter dalam melakukan perubahan dan penetapan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masih multitafsir, sehingga para pejabat di daerah baik dari lembaga legislatif dan eksekutif membuat kebijakan yang tidak sesuai dengan kewenangan yang diberikan.

Dalam kerangka hukum administrasi negara bentuk penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat daerah tidak dapat berdiri sendiri, karena kebijakan yang dibuat merupakan mata rantai yang saling berkaitan dan tidak boleh saling dipisahkan antara yang satu dengan yang lain. Sifat yang kolektif merupakan pola interaksi yang digunakan dalam setiap legalitas yang dikeluarkan. Kerangka ideal dalam hukum administrasi sebenarnya menurut Penulis sudah jelas, akan tetapi dalam praktek masih terdapat penyimpangan. Agar pola administrasi di daerah berjalan dengan baik, tersistematis, terstruktur dan akuntabel maka setiap pejabat daerah minimal berpendidikan dan ada spesialisasi terkait hukum administrasi negara. Dalam praktek administrasi di daerah setiap atasan dan bawahan wajib mengadakan pola koordinasi dan komunikasi terhadap kebijakan yang akan diambil agar celah-celah penyimpangan dapat terminimalisir.

Kaitannya dengan adanya asas specialitas wajib diperhatikan dalam setiap pengambilan kebijakan yang akan diputuskan oleh para pejabat di daerah agar penyalahgunaan wewenang dapat terminimalisir dan tidak terjadi distorsi kebijakan. Setiap adanya pelimpahan wewenang maupun pemberian hak dan kewajiban yang harus dilakukan oleh pejabat administrasi selalu disertai dengan asas specialitas yaitu adanya penyertaan tujuan dan maksud diberikannya wewenang tersebut. Pemaknaan “maksud dan tujuan” merupakan batu uji yang wajib diperhatikan dengan teliti dan cermat oleh

pejabat administrasi dalam hal ini semua pejabat di daerah agar tidak meyimpang dari tujuan dan maksud tersebut. Kalaupun disimpangi dengan penafsiran sendiri tidak dibenarkan dimaknai dengan inisiatif sendiri dan akan digunakan untuk kepentingan tertentu yang bertujuan untuk melawa hukum. Setiap penerapan yang mangandung substansi aturan yang ada tidak boleh bertentangan dengan tujuan dan maksud dari pemberian wewenang sejak awal. Dengan selalu berpedoman pada asas tersebut niscaya dapat menerapkan juga terselenggaranya tata kelola pemerinatahan yang baik demi mewujudkan *good governance* dan *clean government*. Substansi pokok menurut Penulis dengan selalu berpedoman asas tersebut yaitu jangan sampai ada penyalahgunaan wewenang dan juga jangan sampai ada tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pejabat administrasi di daerah agar tidak terjadi celah terjadinya tindak pidana korupsi.

C. KONSEPSI KE DEPAN DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG (RUU) TENTANG PEMERINTAH DAERAH DALAM TATA KELOLA DAN KEMANDIRIAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

Berbagai permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan otonomi daerah menjadi pendorong munculnya Rancangan Undang-Undang untuk merevisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai payung hukum penerapan otonomi daerah. Aturan tersebut memang masih memiliki berbagai kelemahan yang mengganggu implementasinya. Maka, masuk akal bila ada upaya merevisinya. Draft Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diusulkan pemerintah sedang dibahas Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Berbagai perdebatan pun bermunculan dalam menyikapi usulan pemerintah itu. Salah satu masalah krusial

menyangkut isu adanya kecenderungan pemerintah pusat meresentralisasi dengan membuat berbagai ketentuan yang berupaya menguatkan kontrol pusat atas daerah. Dalam naskah Rancangan Undang-Undang (RUU) usulan pemerintah itu memang terlihat jelas kecenderungan pusat untuk kembali mengontrol persoalan di daerah, seperti pada masa Orde Baru. Indikatornya antara lain terdapat pada usulan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk pengisian jabatan wakil gubernur dan wakil bupati/wali kota. Hal itu tentu saja bisa dibaca sebagai formula untuk semakin meneguhkan kontrol pusat, mengingat Pegawai Negeri Sipil (PNS) selaku birokrat akan tunduk pada mekanisme hierarkis. Selain itu, indikator untuk mengontrol terlalu kuat daerah juga terdapat pada salah satu ketentuan yang memberi peluang kepada pusat untuk memberhentikan kepala daerah apabila tidak menjalankan program strategis nasional ³³¹.

Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang pemerintah daerah mewacanakan pengalihan belanja pegawai kabupaten dan kota ke provinsi. Tujuan pengalihan belanja pegawai ini adalah agar kabupaten dan kota lebih konsentrasi membangun daerahnya. Menurut Ganjar Pranowo, Rancangan Undang-Undang tersebut masih dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Urusan wajib skala kabupaten/kota dan urusan pilihan kabupaten/kota juga akan difokuskan menjadi pengembangan potensi unggulan di daerah. Ia mencontohkan belanja pegawai negeri di Jawa Tengah yang rata-rata persinya di tiap kabupaten/kota adalah 58,57 persen. Bahkan, di Klaten, porsi pos belanja pegawai 71,61 persen, Karanganyar 70,12 persen, Purworejo 68,58 persen, dan Temanggung sebesar 67,85 persen. Di samping itu, banyak daerah yang pendapatan asli daerahnya terbatas sehingga sangat tergantung pada bantuan pemerintah pusat. Dia mencontohkan, persentase dana perimbangan terhadap

³³¹ Anonim. 2013. *Revisi UU Pemda*, dalam <http://koran-jakarta.com/index.php/detail/view01/97498/> diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

total pendapatan daerah sejumlah kota mencapai lebih dari 70 persen, misalnya Grobogan 79,11 persen, Brebes 78,49 persen, dan Solo 67,96 persen. Dalam Rancangan Undang-Undang tersebut bertujuan meminimalkan praktik penyalahgunaan keuangan negara. Dari laporan Indonesia Corruption Watch 2011, empat profesi teratas yang terlibat kasus korupsi adalah pegawai negeri dengan 239 kasus, direktur swasta/rekanan kantor 190 kasus, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di tingkat pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat daerah 99 kasus, dan kepala dinas 91 kasus³³².

Direktur Advokasi dan Monitoring Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) Ronald Rofandri menilai, materi Rancangan Undang Undang (RUU) yang diusulkan pemerintah ke Dewan Perwakilan Daerah (DPR) kental dan sarat dengan birokratisasi melalui penambahan norma prosedural. Dikatakan, banyak klausul pengaturan tersebut yang terlalu birokratis. Sebagai contoh dalam Pasal 129 dalam draft Rancangan Undang Undang menghadirkan kewajiban penyampaian Peraturan Daerah (Perda) yang sudah ditetapkan kepada pejabat yang lebih tinggi untuk mendapatkan nomor register. Ketentuan ini berpotensi berbenturan dengan Pasal 78 dan Pasal 79 Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut dia, ketentuan dalam dua pasal itu tidak mengenal adanya mekanisme registrasi Peraturan Daerah (Perda). Ketentuan pemberian nomor register tidak diberi batas waktu. Sehingga tidak menutup kemungkinan melanggar kewajiban pengundangan Peraturan Daerah (Perda) maksimal 30 hari sejak ditetapkan kepala daerah. Ronald pun mencontohkan, Pasal 264 dari draft menyatakan adanya kewajiban memberitahukan kepada kepala daerah sebelum menyidik aparat pemerintah daerah. Ditegaskan, ketentuan ini berpotensi memperpanjang birokrasi dan menunda proses hukum. Begitu pula ketentuan dalam Pasal 265

³³²Anonim. 2013. *Pemda Alihkan Belanja Pegawai Ke Provinsi*, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2013/01/31/03272989/RUU.Pemda.Alihkan.Belanja.Pegawai.ke.Provinsi/> diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

yang mensyaratkan adanya keharusan bagi aparat penegak hukum untuk terlebih dahulu berkoordinasi dengan aparat pengawasan internal pemerintah³³³.

Dalam pengamatan lain pihak, direktur Eksekutif Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) Sad Dian Utomo kepada Rakyat Merdeka, mengungkapkan peluang kepala daerah untuk merancang dan mengesahkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) sangat terbuka. Sebab, dalam draft dalam Pasal 202 dan 207 menyebutkan, jika sampai 60 hari Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak memberikan persetujuan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), maka kepala daerah mempunyai hak diskresi untuk menetapkan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) dengan membuat Peraturan Kepala Daerah, bukan Peraturan Daerah (Perda). Padahal, dengan aturan saat ini saja, banyak terjadi penyimpangan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Buktinya, dari catatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) hingga tahun 2012 ditemukan, ada 138 kasus di tingkat daerah.

Sebanyak 38 kasus terjadi ditingkat provinsi dan 60 kasus ditingkat kabupaten/kota. Delapan gubernur ditetapkan sebagai tersangka atau terdakwa dan ditingkat kabupaten atau kota, dari 60 perkara korupsi, 32 bupati/walikota ikut terjerat. Jika Rancangan Undang-Undang itu jadi disahkan, maka lebih banyak lagi terjadi tindak pidana korupsi penyalahgunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam draft itu mengabaikan kontrol Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atas perencanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Dengan mengabaikan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan

³³³ Anonim. 2013. *RUU Pemda Terlalu Birokratis*, dalam <http://harian-pelita.pelitaonline.com/cetak/2013/02/17/ruu-pemda-terlalu-birokratis#.UZgVuvKKyuo/> diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

dan Belanja Daerah (RAPBD) dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka Rancangan Undang-Undang berpotensi membuka penyalahgunaan kekuasaan dari kepala daerah. Peraturan kepala daerah tidak termasuk wilayah legislasi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Padahal Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah produk anggaran bersama antara dua komponen pemerintahan daerah, kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Diapun menyarankan agar Pasal 202 direvisi kembali. Penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tetap melalui Peraturan Daerah (Perda), bukan peraturan kepala daerah. Penetapan dengan Peraturan Daerah (Perda) mendorong Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah bersikap produktif, positif, menaati koridor pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Ketidaksetujuan atas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) menempatkan sikap politik bersama, dan dipecahkan dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan pagu sesuai tahun anggaran sebelumnya³³⁴.

Menyikapi dilematik yang terjadi dalam pemberian norma dalam Rancangan Undang Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah, Penulis memberikan beberapa pembeda dan perbandingan dengan Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Muatan yang menjadi pokok persoalan dalam tata kelola keuangan daerah yang wajib mendapatkan perhatian khusus adalah sebagai berikut:

³³⁴ Anonim. 2013. *Keterlambatan Pengesahan APBD*, dalam http://www.bpk.go.id/web/?page_id=2218/ diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

1. Penegasan terhadap desentralisasi asas atau sebagai prinsip-prinsip dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah

Dalam Pasal Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan;

“ (1) Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: a. asas kepastian hukum; b. asas tertib penyelenggara negara; c. asas kepentingan umum; d. asas keterbukaan; e. asas proporsionalitas; f. asas profesionalitas; g. asas akuntabilitas; h. asas efisiensi; dan i. asas efektivitas”. Selanjutnya di ayat (2) juga disebutkan “ (2) Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Selain itu di ayat (3) disebutkan “ (3) Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah terkait desentralisasi disebutkan dalam Pasal 2 yang berbunyi:

“ Penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: a. kepastian hukum; b. tertib penyelenggara negara; c. kepentingan umum; d. keterbukaan; e. proporsionalitas; f. profesionalitas; g. akuntabilitas; h. efisiensi; i. efektivitas; dan j. keadilan”.

Selanjutnya dalam Pasal 3 disebutkan:

“Dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan, pemerintah pusat menerapkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan”.

Menurut pengamatan Penulis secara substansi masih sama tidak ada perbedaan yang significant. Desentralisasi masih ditempatkan sebagai “asas”. Perlu dicermati juga terkait dalam proses menyelenggarakan pemerintah daerah klausula berdasarkan “asas otonomi” dan “tugas pembantuan” dihilangkan, padahal ini merupakan amanat dari konstitusi. Selain itu pada Dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah pada BAB IV tentang

“penyelenggaraan pemerintahan”. Sedangkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang pemerintah daerah ditempatkan dalam BAB II tentang “kekuasaan pemerintahan”. Makna “kekuasaan” dan “penyelenggaraan” tentu berbeda jika dalam perspektif hukum tata negara maupun administrasi negara. Hal ini menurut Penulis juga akan memberikan ruang dalam perdebatan normatif dari berbagai ahli hukum desentralisasi akan ditempatkan sebagai asas ataukah hanya sebagai prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Mekanisme transfer keuangan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah

Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan: “(1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah”. Dalam ayat (2) disebutkan “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam ayat (3) disebutkan “Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama”.

Terkait pola hubungan yang dibangun antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah disebutkan dalam Pasal 15 disebutkan bahwa:

”(1) Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi: a. pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah; b. pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan c. pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah. (2) Hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi: a. bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota; b. pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama; c. pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah; dan d. pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah. (3) Hubungan dalam bidang keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat. (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan perundang-undangan”.

Dalam Pasal 21 Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa:

“(1) Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang bersifat absolut dan konkuren. (2) Urusan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. (3) Urusan konkuren terbagi atas urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan. (4) Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri dari urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan bukan pelayanan dasar. (5) Urusan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri dari urusan yang berkaitan dengan pengembangan sektor unggulan di daerah”.

Terkait dengan hubungan pusat dengan daerah juga dapat dilihat dalam Pasal 154 yaitu sebagai berikut:

“(1) Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan pemerintahan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada pemerintahan daerah. (2) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pemberian sumber pendapatan asli daerah berasal dari pemungutan pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah; b. pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah; c. pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu ditetapkan dengan undang-undang; d. belanja gaji dan tunjangan pegawai negeri sipil daerah; dan e. pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, insentif (fiskal). (3) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan

pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan. (4) Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”

Dari hal tersebut di atas dapat dilihat bahwa terkait kewenangan dari pemerintah pusat dengan pemerintah daerah masih sama dalam yaitu sebagai berikut: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama. Keenam hal itu ternyata masih akan dan tetap dijadikan acuan bagi pemerintah daerah demi mengambil kebijakan terkait proses penyelenggaraan pemerintahan daerah agar tidak terjadi distorsi dengan kebijakan dari pemerintah pusat.

3. Kriteria dan parameter dalam perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Dalam Pasal 183 Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan:

“ (1) Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi: a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD; b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan c. keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan. (2) Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD. (3) Pengambilan keputusan mengenai rancangan Perda tentang perubahan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir”.

Dalam Pasal 187 Rancangan Undang-Undang tentang pemerintah daerah juga disebutkan:

“(1) Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi: a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD; b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar

kegiatan, dan antar jenis belanja; dan c. keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan. (2) Kepala Daerah mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumendokumen pendukungnya kepada DPRD. (3) Pengambilan keputusan mengenai rancangan Perda tentang perubahan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir”.

Terkait parameter dalam perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) belum ada perubahan masih sama. Terlihat jelas baik secara gramatikal dan substansi dari Pasal 183 Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dengan Pasal 187 Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah.

4. Pola hubungan antara kewenangan pejabat di daerah dalam mengelola keuangan daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Dalam Pasal 19 Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa:

“ (1) Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh (satu) orang wakil Presiden, dan oleh menteri negara. (2) Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD”. Pasal 25 disebutkan bahwa ”Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang: a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. mengajukan rancangan Perda; c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Selanjutnya dalam Pasal 42 juga disebutkan:

“(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah; d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota; e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. (2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan”. Pasal 156 “(1) Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan, keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. (3) Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang”.

Pasal 180

“(1) Kepala daerah dalam penyusunan rancangan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. (2) Berdasarkan Prioritas dan plafon anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. (3) Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada

ayat (2) disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya”. Pasal 181 “(1) Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. (2) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan kebijakan umum APBD, serta prioritas dan plafon anggaran. (3) Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. (4) Atas dasar persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah”.

Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 35 “(1) Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota terdiri dari kepala daerah dan DPRD. (2) Kepala daerah dan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibantu oleh aparatur daerah”. Dalam Paragraf Keempat tentang Tugas, Wewenang dan Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Pasal 48 pada dasarnya masih sama dengan substansi dari Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah.

Ada terobosan terkait dengan koordinasi antara pejabat daerah dengan aparat penegak hukum. Hal ini tercantum dalam Pasal 78 disebutkan bahwa:

(1) Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas gubernur dalam pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan umum dibentuk Forum Koordinasi Pimpinan Daerah Provinsi. (2) Forum Koordinasi Pimpinan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh gubernur dan anggotanya sekurang-kurangnya terdiri dari ketua DPRD Provinsi, Polri, Kejaksaan, dan unsur TNI. (3) Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas bupati/walikota dalam pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan umum dibentuk Forum Koordinasi Pimpinan Daerah Kabupaten/Kota. (4) Forum Koordinasi Pimpinan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diketuai oleh bupati/walikota dan anggotanya sekurang-kurangnya terdiri dari ketua DPRD kabupaten/kota, Polri, Kejaksaan, dan unsur TNI. (5) Forum Koordinasi Pimpinan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) mempunyai fungsi : a. membina keserasian

hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, dan antar pemerintahan daerah; b. memantapkan sistem dan tata cara penyelenggaraan kebijakan/program pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam penguatan penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan stabilitas lokal, regional dan nasional; c. melakukan penilaian intensitas dan ekstensitas gangguan ketentraman dan ketertiban umum, keamanan dan ketertiban masyarakat, serta ketahanan negara, dan menentukan langkah-langkah pencegahan dan penanggulangannya; dan d. melakukan koordinasi penyelesaian permasalahan yang timbul dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah. (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai Forum Koordinasi Pimpinan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Hubungan kemitraan tercermin dalam Pasal 77 yang berbunyi;

“(1) Hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar. (2) Hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan antara lain dalam bentuk: a. persetujuan bersama dalam pembentukan Perda; b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD; dan c. persetujuan terhadap kerjasama yang akan dilakukan pemerintahan daerah”.

Terkait Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Pasal 159 (1) yaitu “Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah” Selanjutnya dalam Pasal 185 (1) disebutkan “Kepala Daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama”.

Dalam kaitannya para pejabat daerah yang memiliki kewenangan dalam melakukan proses pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masih tetap berada pada lembaga eksekutif yaitu kepala daerah dan jajarannya. Di tingkat legislatif yaitu para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Tugas dan kewenangannya masih tetap. Akan tetapi dalam proses dan tata cara yang diberikan oleh Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah posisi kepala daerah lebih mendominasi terkait dikeluarkannya tentang Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Dengan adanya super otoritas yang dimiliki oleh kepala

daerah tersebut fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan sedikit tereduksi karena kebijakan berupa Peraturan Daerah (Perda), akan teramputasi. Hal ini menurut Penulis, landasan yang digunakan karena tingkat kepercayaan terhadap pejabat publik yang berasal dari partai politik sudah berkurang. Kepala daerah yang latar belakangnya adalah dari independent diharapkan akan mampu mengeluarkan kebijakan terkait dan jauh dari intervensi politik. Dengan demikian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) penggunaannya dapat sesuai dengan kebutuhan yang diharapkan oleh pemerintah daerah.

Sebagai telaah agar lebih jelas dan tersistematis, maka Penulis deskripsikan terkait perbedaan substansi antara Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dengan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

Tabel:Perbandingan substansi antara Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dan RUU tentang Pemerintah Daerah

No.	Perbedaan	Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah	Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintah Daerah
1.	Makna desentralisasi	Masih ditempatkan sebagai asas	Masih ditempatkan sebagai asas
2.	Pola transfer keuangan daerah	- Melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) kurang birokratis -Tidak ada urusan pemerintah	-Melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) lebih birokratis - ada urusan

		absolut dan konkuren (poilitik luar negeri, pertahanan, kemanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama)	pemerintah absolut dan konkuren walaupun masih tetap dalam poilitik luar negeri, pertahanan, kemanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama
3.	Parameter perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	Ketidaksesuaian dengan asumsi kebijakan, pergeseran antar unit, dan keadaan berubah pada tahun anggaran	Tidak ada perbedaan masih tetap dengan adanya ketidaksesuaian dengan asumsi kebijakan, pergeseran antar unit, dan keadaan berubah pada tahun anggaran
4.	Hubungan pejabat daerah dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	-Kewenangan legislatif dan eksekutif seimbang -Tidak ada kewajiban koordinasi dengan penegak hukum	-Kewenangan eksekutif lebih dominan - Ada kewajiban koordinasi dengan penegak hukum

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Konsep kebijakan yang diberikan dari pemerintah pusat kepada daerah merupakan proses implementasi transformasi secara administratif baik dari segi pemberian tugas maupun sampai pelimpahan wewenang. Kepala daerah dan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai otoritas tertinggi dalam menyikapi transformasi yang diberikan oleh pemerintah pusat baik dari pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun kebijakan yang akan diambilnya. Dalam Pasal 18 ayat (2), (4), dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar konstitusi yang Penulis hadirkan sebagai tahap awal dalam proses berjalannya transformasi kebijakan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui asas otonomi daerah sebagai jalan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Asas otonomi daerah ini secara garis besar terdiri dari desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Akan tetapi dalam konstitusi hanya terdapat klausula “asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam perdebatan normatif selanjutnya desentralisasi dapat dikatakan sebagai asas dan juga hanya prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas dalam menyelenggarakan pemerintah daerah berbeda konteks dalam asas dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 20 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintah daerah. Desentralisasi terdapat dalam Pasal 2 yaitu dalam klausula “menyelenggarakan pemerintahan” bukan dalam “penyelenggaraan

pemerintahan”. Desentralisasi ditempatkan sebagai asas bukan dimaknai sebagai prinsip dalam penyelenggaraan dalam pemerintahan daerah. Selanjutnya dalam perdebatan dari berbagai pakar dengan argumentasi yang telah Penulis sebutkan dalam pembahasan, maka Penulis memberikan makna dan menempatkan “desentralisasi” sebagai prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Argumentasi logis yang Penulis berikan adalah asas derajatnya lebih umum daripada prinsip atau sebuah paradigma doktrin hukum. Berhubung pemaknaannya lebih sempit dan lebih mengarah terhadap permasalahan dalam pengelolaan keuangan secara mandiri di daerah, maka Penulis tempatkan pada prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penulis memberikan pemaknaan tersebut agar lebih mudah dan tersistematis dalam penulisan dan pembahasan agar lebih detail dan mendalam. Desentralisasi ini merupakan celah awal bagi para pejabat di daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam pengelolaan keuangan daerah ini juga tidak terlepas dengan adanya Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Transformasi keuangan negara terhadap keuangan daerah tidak terlepas dalam dilematik dan hambatannya. Adanya Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan salah satu pendanaan yang dapat berjalan dengan seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah. Adanya kewenangan dengan otonomi daerah telah memberikan keleluasaan sebesar-besarnya terhadap pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahannya termasuk dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Proses pembiayaan dan belanja daerah dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat digunakan dalam menjalankan pemerintahan secara mandiri.

2. Para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagai lembaga legislatif dan Kepala daerah dari lembaga eksekutif mempunyai peranan penting dalam proses perumusan, penyusunan, perubahan dan penetapan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di daerah. Besar dan kecilnya dapat ditentukan dengan kewenangan yang dimiliki. Potensi penyimpangan secara administratif lewat Peraturan Daerah (Perda), Keputusan Kepala Daerah, dan Peraturan Kepala Daerah akan dapat dimanipulasi ke arah penggunaan dana daerah diluar kebutuhan yang seharusnya dikeluarkan. Menurut Penulis parameter dalam perubahan sampai penetapan dari keuangan daerah berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang selama ini ada dan dijadikan sebagai celah hukum bagi para pejabat di daerah dalam mengelola keuangan daerah tersebut. Celah hukum itu telah mengarah pada penyimpangan substantif dan administratif. Dengan berlindung terhadap hukum seolah-olah kebijakan yang diambil telah sesuai dengan prosedur yang berlaku. Adapun kriteria dan parameter tersebut adalah sebagai berikut:
 - a. Apabila terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
 - b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja serta keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan; dan
 - c. Adanya keadaan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hanya dapat dilakukan satu kali dalam satu tahun anggaran yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar daripada 50% yaitu selisih

kenaikan antara pendapatan dan belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

- d. Menurut pengamatan Penulis ketiga hal itu memang telah diatur Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dan oleh para ahli khususnya pada adanya perubahan pada tahun anggaran berjalan dikatakan dengan “keadaan darurat atau luar biasa, memaksa dan mendesak”, hal ini lah yang terkadang masih disalah diartikan walaupun memang secara tidak langsung terlihat dalam aturan-aturan dibawah undang-undang. Selain itu adanya parameter dalam perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak bersifat kumulatif, akan tetapi jika salah satu sudah memenuhi unsurnya sumber keuangan tersebut dapat dirubah dan ditetapkan oleh para pemegang otoritas tertinggi di pemerintah daerah yaitu para pejabat daerah. Selain itu dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.37 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013 dan aturan-aturan sebelumnya juga telah memberikan ruang terhadap pendanaan partai politik dari bantuan belanja keuangan pada belanja tidak langsung. Hal ini juga merupakan titik celah bagi pejabat yang pada hakikatnya kebanyakan dari anggota partai politik untuk melegalkan berbagai kebijakan yang dianggap akan memberikan keuntungan bagi kepentingan terhadap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Bahwa dalam aturan hukum positif dan turunannya yang menjadi acuan dari pejabat daerah banyak terdapat celah hukum agar dapat digunakan dalam penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya. Perdebatan normatif yang ada banyak menimbulkan norma hukum yang multitafsir, sehingga para pejabat daerah menggunakan celah tersebut dalam melegalkan setiap

kebijakannya. Alasan administrasi dijadikan tameng agar seolah-olah kebijakannya sah dan tidak ada perbuatan melawan hukum. Bahwa hukum administrasi negara memiliki karakteristik dan ciri khusus dalam menetapkan para pejabat daerah telah melakukan penyimpangan atau tidak terkait dengan tugas dan wewenang yang dijalankannya. Pola penjeratan hukum terhadap perilaku menyimpang terhadap manipulasi keuangan daerah yang dilakukan oleh pejabat daerah lebih memiliki kepastian dan keadilan hukum daripada penjeratan dengan konsepsi hukum pidana. Kalau dengan sistem pertanggung jawaban pidana hanya bersifat individu saja yang terbukti melakukan kesalahan. Berbeda dalam konteks hukum administrasi pertanggung jawaban terletak pada jabatan dan wewenang yang telah diberikan. Sifatnya kolektif karena terhimpun dalam suatu jabatan.

3. Dalam upaya perbaikan menjalankan pemerintahan daerah *political will* dari pemerintah pusat juga akan mengevaluasi dari tataran hukum positifnya terlebih dahulu. Upaya perbaikan dari Undang-undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dalam proses revisi di Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam revisi tersebut akan lebih ditekankan para pihak yang akan memiliki otoritas tertinggi dalam pengambilan kebijakan guna melegalkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini disebabkan para pihak tersebut akan menjadi penentu dalam perubahan dan penetapan besar kecilnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang akan digunakan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

B. Saran

1. Seharusnya setiap Peraturan Daerah (Perda) yang dikeluarkan oleh kepala daerah mendapat pengawasan yang ketat dari dua (2) jalur yaitu *Pertama*, dari

pihak legislatif di daerah dan *Kedua*, dari eksekutif yaitu melalui Kementerian Dalam Negeri agar setiap kebijakan yang diambil sebelum mendapat persetujuan dari pusat dapat diawasi dan diteliti secara detail terkait dana yang akan dibutuhkan di daerah dari pengambilan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2. Seharusnya kepala daerah walaupun secara administratif bertanggung jawab terhadap presiden secara struktural harus tetap dapat menjalankan tugas dan wewenangnya dengan baik sebagai bentuk kesepakatan bersama terhadap konstituen. Walaupun dari partai politik harus tetap dikesampingkan jika tuntutan rakyat jauh lebih besar untuk segera diambil kebijakan.
3. Seharusnya pihak legislatif di daerah harus dapat memberikan ketegasan terhadap kepala daerah jika laporan pertanggung jawabannya telah terbukti banyak indikasi pelanggaran dan harus segera memberikan rekomendasi terhadap pemerintah pusat agar segera dikeluarkan surat pemberhentian kepada kepala daerah tanpa harus menunggu menjadi terdakwa.
4. Parameter yang digunakan dalam perubahan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seharusnya dapat dijalankan sesuai mandat dan "*asas specialitas*" agar kebijakan yang diambil oleh para pemangku jabatan daerah benar secara administratif dan terhindar dari *mark up* keuangan daerah.
5. Pemaknaan "bersifat strategis" dan "kebutuhan mendesak" sangat masih multi tafsir, sehingga dijadikan sebagai celah hukum oleh para pejabat daerah dalam melegalkan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam pemaknaan tersebut pemerintah harus membuat aturan yang lebih detail dan tersistematis dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) agar dapat dijadikan rujukan dan pedoman bagi para pejabat dalam menjalankan pengelolaan keuangan daerah.

6. Sebaiknya para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pihak legislatif dan kepala daerah sebagai pihak eksekutif dalam menyikapi adanya parameter tentang perubahan dan penetapan keuangan daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus dapat bersifat kumulatif, tidak relatif. Dengan demikian ruang gerak dalam melakukan perubahan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat terminimalisir tindakan sewenang-wenangnya dari para pejabat daerah.
7. Seharusnya konsep dalam hukum administrasi negara dapat diterapkan guna menjerat para pelaku tindak korupsi yang ada di daerah. Penjeratannya harus bersifat kolektif dan tidak dipisahkan dalam proses pembuktian seperti dalam konsepsi hukum pidana yang tidak dapat mencerminkan keadilan.
8. Seharusnya pihak legislatif di daerah harus dapat memberikan ketegasan terhadap kepala daerah jika laporan pertanggung jawabannya telah terbukti banyak indikasi pelanggaran secara administratif dan harus segera memberikan rekomendasi terhadap pemerintah pusat agar segera dikeluarkan surat pemberhentian kepada kepala daerah. Setelah itu presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi dan sebagai kepala pemerintahan dapat memecat kepala daerah tersebut dengan dikeluarkan melalui Peraturan Presiden (Perpres).
9. Seharusnya kepala daerah walaupun secara administratif bertanggung jawab terhadap presiden secara struktural harus tetap dapat menjalankan tugas dan wewenangnya dengan baik sebagai bentuk kesepakatan bersama terhadap konstituen. Laporan yang diserahkan wajib disertakan bukti-bukti administrasi kongkrit terhadap pola dan kebijakan pemerintahan yang telah dilakukan. Hubungan dengan Menteri Dalam Negeri harus berjalan seimbang agar tidak tumpang tindih kewenangan mengingat ia adalah tangan panjang sebelum ke presiden.

10. Jika terdapat Peraturan Daerah (Perda) yang dianggap muatan materinya bertentangan dengan Asas-Asas Pemerintahan Umum Yang Baik dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan terdapat indikasi celah terjadinya penyimpangan yang mengarah kepada manipulasi keuangan daerah maka seharusnya Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melakukan pengawasan secara intensif dengan ditindak lanjuti *judicial review* terhadap Mahkamah Agung (MA) agar segera dibatalkan.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

- Abdul Halim. 2009. *Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat-Daerah, Peluang dan Tantangan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Daerah*. Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana UGM
- Abdul Latief. 2006. *Hukum dan Peraturan kebijakan pada pemerintah daerah*. Yogyakarta: UII Press
- Achmad Sodik Sudrajat. 2009. *Hukum Admistrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa Anggota IKAPI
- Ahmad Yani. 2002. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Ahmad Suheni. 2007. *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah, Perkembangan Pemikiran, Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Agus Dwiyanto. 2001. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kepegawaian dan Kebijakan UGM
-2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK
- Amrah Muslimin. 1986. *Aspek-Aspek Hukum Pemerintah Daerah*. Bandung: PT Alumni

- Amin Ibrahim. 2006. *Model Ketahanan Nasional Sebagai Model Administrasi Negara Untuk Memberdayakan Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju
- Ateng Syafrudin. 2006. *Kapita Selekta Hakikat Otonomi Daerah dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Citra Media Hukum
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Adrian Sutedi. 2009. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Abdurrahman. 1999. *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Terapan*. Jakarta: Rineka Cipta
- Amrah Muslimin. 1986. *Aspek-Aspek Hukum Pemerintah Daerah*. Bandung: PT Alumni.
- B. Hestu Cipto Handoyo. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*. Jakarta: Unsika
- 1994. *Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan.
- 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH
- UII

..... 2011. *Negara Hukum Yang Berkeadilan "Kumpulan Pemikiran Dalam Purnabakti"*. Bandung: PSKN FH UNPAD

Baschan Musthafa. 2001. *Sistem Administrasi Negara Indonesia*. Bandung:PT Citra Aditya Bakti.

Bambang Sutiyoso. 2004. *Aktualita Hukum Dalam Era Reformasi*. Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada.

Budi Winarno. 2007. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: Anggota IKAPI

Basuki. 2008. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Kreasi Wacana

C.S.T. 2005. *Modul Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.

C.S.T. Kansil dkk.2001. *Pemerintahan Daerah Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafikan

David Stott dan Alexandra Felix. 1997. *Principles Of Administrative Law*. Sydney: Cavendish Publishing Limited.

Dharma Setyawan Salam. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*. Jakarta: Djambatan

Darumurti. 2000. *Otonomi Daerah*. Bandung: PT Citra Raya Bakti

Dede Mariana dan Carolina. 2008. *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu

Deny Indrayana. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Tata*

Negara. Bogor:Grafika Mardi Yuana

Djoko Sudantoko, 2005. *Dikelola Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adi Yogyakarta

Didi Nazmi Yunus. 1992. *Konsep Negara Hukum*. Jakarta: Padang Angkasa
Raya.

Eny Kusdarini. 2001. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas
Umum Yang Baik*. Yogyakarta: UNY Press.

Emmettes Redford telah disadur oleh Sufian Hamim dan Indra Muchlis Adnan.
2005. *Idea dan praktek dalam administrasi Negara*. Pekanbaru:
Perpustakaan Nasional.

Gugun El Guyanie dkk. 2013. *Ironi Cukai Tembakau:Karut Marut Hukum dan
Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Tembakau di Indoensia*. Jakarta:
Indonesia Berdikari

Gregory Leyh. 2008. *Hermeneutika Hukum*. Bandung: Nusa Media

Hanif Nucholis. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*.
Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.

Hamid Edy Suandi. 2005. *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi,
dan Saran*. Yogyakarta: UII Press

H.A.W Widjaja. 2001. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT Raja
Grafindo Persada.

Hari Sabarno. 2008. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*.
Jakarta: Sinar Grafika Offset

Hartono. 2010. *Undang-Undang Hukum Acara Pidana Dengan Undang-Undang*

Pelengkapnya: Jakarta: UMS

Haryatmoko. 2003. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Buku Kompas

Hasan Shadily. 1990. *Ensiklopedia Indoensia*. Jakarta: Ichisar Baru Van Hoeve

Hery Susanto dkk. 2003. *Otonomi daerah dan kompetensi lokal*. Jakarta: PT

Dyatama Milenia

Hendra Nurtjahjo. 2004. *Politik Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pusat Studi Hukum

Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia Kampus UI-Depok

Hotma P. Sibuea. 2009. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-*

Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Jakarta: PT Gelora Aksara Pratama.

Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata*

Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Imran Syaukani dkk. 2004. *Dasar-dasar politik hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo

Persada

Irwan Taufiq Ritonga. 2009. *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana UGM.

J.Kaloh. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta: PT Rineka Cipta

Jerome. R.Ravert. 2004. *Filsafat Ilmu*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Jimly Asshidiqie. 2008. *Menuju Negara Hukum Yang Demoktratis*. Jakarta:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

..... 2012. *Pengantar Ilmu Hukum Tatat Negara*. Jakarta: PT Raja

Grafindo Persada

..... 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar

Grafika

Johnny Ibrahim. 2005. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyu Media.

J.G Brower dan A.E. Schilder, 1998. *A. Survey Of Dutch Administrative Law*
Nijmegen: Ars Aequi Libri

Kacung Marijan. 2011. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Prenada Media Group

M.Subana dan Sudrajat. 2001. *Dasar-Dasar Penelitian Ilmiah*. Bandung: Pustaka Setia.

Mahfud, MD.2006. *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*. Jakarta:

Pustaka LP3ES Indonesia

Mason C. Hoadley. 2006. *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta:

Graha Ilmu

Moleong, Lexy J. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya.

Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintah Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.

Muhammad Alim. 2010. *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*. Yogyakarta: PT LkiS Printing Cemerlang

Muchlis Hamdi. 2008. *Memahami Ilmu Pemerintah Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

- Muntoha. 2010. *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*. Yogyakarta: Safiria Insania Press
- Mustamin dkk. 2004. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press
- Mohtar Mas'ued. 1995. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Genta Press.
- Marbun. 2005. *DPRD dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Mubyarto. 2001. *Prosperk otonomi daerah dan perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*. Yogyakarta: Anggota IKAPI
- Michael Louis Corrado. 1994. *Justification And Excuse In The Criminal Law*. New York: Garland Publishing
- Muhadam Labolo. 2005. *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Murtir Jedawi. 2005. *Memacu investasi di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: UII Press
- M.R Khairul Muluk. 2002. *Desentralisasi Dalam Pemerintah Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing
- 2007. *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah*. Malang: Anggota IKAPI Jatim
- Ni'matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grasindo Persada.
- 2010. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press

- 2009. *Hukum Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: UII Press
- Nurlan Parise. 2007. *Pengelolaan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan BLU*. Jakarta: PT Indeks
- Nur Basuki Minarno. 2009. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Palangkaraya: Laksbang Mediatama.
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum Cetakan Kedua*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Philip Mawhood. 1983. *Local Government In The Third World*. Chicester: UK.
- Philipus M.Hadjjon. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Pusat Penelitian Pengkajian Pengembangan Keuangan Negara. 2010. *Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah*. Jakarta: P4KN
- Paulus Effendi Lotulung. 1993. *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ridwan HR. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Rohim. 2008. *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Pena Multi Media.
- Robert Glitgaard dkk. 2002. *Penuntutan Pemberantasan Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Sarundajang. 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kata Hasta.

- Sarip dan Achmad Rizky Pratama. 2008. *Mengungkap Wajah Peradilan Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Genta Press
- Satjipto Rahardjo. 2009. *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah “Upaya membangun organisasi efektif dan efisien melalui restrukturisasi dan pemberdayaan”*. Bandung: Mandar Maju
- Sony Yuwono dkk. 2007. *Memahami APBD dan Permasalahannya “Panduan Pengelolaan Daerah”*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Soerjono Soekanto. 2005. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soetandyo Wignjosoebroto. 2005. *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda*. Malang: Bayumedia Publishing
- Soekarwo. 2003. *Berbagai Permasalahan Keuangan Daerah*. Surabaya: Airlangga University Press
- Sulistiyowati Irianto dkk. 2009. *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*. Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Saifudin. 2009. *Partisipasi Publik Dalam Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta: FH UII Press
- SF. Marbun dan Moh.Mahfud. 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.

- S.F. Marbun. 2011. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press
- Samuel Wahidin. 2008. *Hukum Pemerintah Daerah Mengawasi Pemilu Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sarundajang. 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kata Hasta
- 2001. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sjachran Basah. 1992. *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Sidik Jatmika. 2001. *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hukum Internasional*. Yogyakarta: Bigraf Publishing
- Sudikno Mertokusumo. 1988. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty
- Siswanto Sunarno. 2005. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Makassar: Sinar Grafika
- Syahda Guruh. 2000. *Menimbang otonomi daerah vs federal*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Sujanto. 1977. *Pokok-Pokok Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Susanto Anthon F. 2004. *Wajah Peradilan Kita Konstruksi Sosial Tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan*

Pidana. Bandung: Refika Aditama

Syarif Hidayat. 2005. *Too Much Too Soon Local State Elite's Perspective On The Puzzle Of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Sri Soemantri dkk. 1993. *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia "30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945"*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Sudi Fahmi. 2009. *Konsistensi Pengaturan Penyerahan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Pemberian Izin Pemanfaatan Hasil Hutan "Bungan Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia"*. Yogyakarta: UII Press

Teten Masduki. 2006. *Penuntutan Pemberantasan Korupsi Dalam Pemerintah Daerah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Tim Redaksi Fokus Media. 2004. *Peraturan dan Pengelolaan Keuangan Daerah*. Bandung: Anggota IKAPI

Tim Lopera. 2000. *Otonomi Versi Negara "Demokrasi dibawah Bayang-Bayang Otoriterisme"*. Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama

Timur Mahardika. 2000. *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah Perkembangan Pengaturan Pemerintah Daerah dan Catatan Kritis*. Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama

Titik Triwulan Tutik. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Prestasi Pustaka

Tjahya Supriatna. 1993. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta:

Bina Aksara

Utrecht. 1988. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya:

Pustaka Tinta Mas.

Wahyudi Kumurotomo. 1996. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT.Raja

Grafindo Persada.

Warsito Utomo. 2009. *Administrasi Publik Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

W. Riawan Tjandra. 2009. *Legislative Drafting "Teori dan Tehnik Pembuatan*

Peraturan Daerah". Yogyakarta: Universitas Atma Jaya

Y.W.Sunindhia. 1996. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*.

Jakarta:PT Rineka Cipta

Yando Zakaria dkk. 2001. *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaharuan*

Agraria. Yogyakarta:Lapera Pustaka Utama

Yan Pramudya Puspa. 1977. *Kamus Hukum Lengkap*. Semarang: Arca Ilmu

Z.Sayfudin. 2013. *Otonomi Daerah Vs Gurita Korupsi APBD di Indonesia*.

Yogyakarta: Total Media

Sumber Jurnal

Cornelis Lay. 2001. *Otonomi Daerah dan Keindonesiaan*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Volume 5, No.2 (November 2001). Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM

Heri Abduh Sasmito. 2010. *Peran, Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pemberian Peraturan Daerah*. Jurnal Konstitusi PKK-FH. Volume II, No.1 (Juni 2010). Semarang: UNES

Ridwan. 2001. *Dimensi hukum Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum. Volume 8, No. 18 (Oktober 2004)

Sunaryati Hartono. 1988. *Asas-Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Hukum Nasional. No.2 Tahun 1988. Jakarta: BPHN

Umar Ma'ruf. 2008. *Politik hukum otonomi daerah*. Jurnal hukum Khairul Ummah. Vol.III No.2, September 2008. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Sumber Makalah atau Hasil Karya Ilmiah

Abdul Kholiq. 2012. *Korupsi di daerah dan potret penegakan hukumnya*, Yogyakarta: Disampaikan dalam acara diskusi panel yang bertema “*desentralisasi dan korupsi di daerah*” pada tanggal 21 November 2012 oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Pradnanda Berbudy. 2013. *Ironi Bagi Hasil Tembakau*. Disampaikan dalam acara seminar nasional yang bertema “*Perlindungan Hak Konstitusional Pada Petani Tembakau Terkait Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau*” pada tanggal 27 Juni 2013 oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Ridwan. 2013. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Surabaya: Universitas Airlangga, Disertasi pada pengukuhan gelar Doktor

Marcus Lukman. 1996. *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Bandung: UNPAD, Disertasi Pada pengukuhan gelar Doktor

Sumber Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang No.33 Tahun 2004 *tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.*

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 *tentang Pemerintah Daerah.*

Undang-Undang No.39 Tahun 2007 *tentang Cukai*

Undnag-Undang No. 4 Tahun 2012 *tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012*

Undang-Undang No.17 Tahun 2003 *tentang Keuangan Negara*

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

Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 *tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 29 tahun 2002 tanggal 10 Juni 2002 *tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggung Jawaban dan Pengawasan Keuangan dan Kelanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.21 Tahun 2011 *tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.37 tahun 2012 *tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendaparan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013.*

Peraturan Pemerintah No.08 Tahun 2006 *tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah*

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 *tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 *tentang pedoman penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*

Peraturan Presiden No.54 Tahun 2010 *tentang pengadaan dan/ atau jasa pemerintah*

Sumber Media Massa

Kompas, 9 Maret 2008, hal.7

Kompas, 26 April 2013, hal.2

Media Indonesia, 14 Desember 2010: hal.4

Kompas, 18 April 2012: hal.1

Kompas, 21 November 2012, hal.3

Kompas, 23 Mei 2012, hal.

Kompas, 15 September 2012, hal. 5

Sumber Internet

Anonim, *Kasus Korupsi APBD 12 Mantan Anggota DPRD Cirebon dituntut 2 Tahun*, dalam <http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=7974&l=kasus-korupsi-apbd-12-mantan-anggota-dprd-cirebon-dituntut-2-tahun> / diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB)

Rose Ackerman, S. 1996. *Democracy and Grand Corruption*. International Social Science Journal, Volume 48, Issue 3: Yale University, Yale Law School, New

Haven, CT 06515-2255, USA, hal. 364, dalam /
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00035/abstract/> diakses
tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

Anonim. 2013. *Pemda Alihkan Belanja Pegawai Ke Provinsi*, dalam
<http://nasional.kompas.com/read/2013/01/31/03272989/RUU.Pemda.Alihkan.Belanja.Pegawai.ke.Provinsi/> diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

Anonim. 2013. *Revisi UU Pemda*, dalam <http://koran-jakarta.com/index.php/detail/view01/97498/> diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

Anonim. 2013. *RUU Pemda Terlalu Birokratis*, dalam <http://harian-pelita.pelitaonline.com/cetak/2013/02/17/ruu-pemda-terlalu-birokratis#.UZgVuvKKyuo/> diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

Anonim. 2013. *Keterlambatan Pengesahan APBD*, dalam http://www.bpk.go.id/web/?page_id=2218/ diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB

Sumber lain

Data dan Notulensi Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Cirebon di Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR) pada tanggal 18 Januari 2011 pukul 10.00 WIB).