

**KEKUASAAN DAN TANGGUNG JAWAB  
KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN  
KEUANGAN DAERAH  
(Studi Kasus Pengelolaan Dana Bagi Hasil PBB  
dan BPHTB di Provinsi Bengkulu Tahun 2006)**

**TESIS**

**AHMAD WALI  
0606004792**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
DESEMBER 2008**

**KEKUASAAN DAN TANGGUNG JAWAB  
KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN  
KEUANGAN DAERAH  
(Studi Kasus Pengelolaan Dana Bagi Hasil PBB  
dan BPHTB di Provinsi Bengkulu Tahun 2006)**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat  
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)

**AHMAD WALI  
0606004792**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
DESEMBER 2008**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar**

Nama : Ahmad Wali

NPM : 0606004792

Tanda Tangan :

Tanggal : 5 Januari 2009

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Ahmad Wali  
NPM : 0606004792  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Kekuasaan dan Tanggung Jawab Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi Kasus Pengelolaan Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB di Provinsi Bengkulu Tahun 2006)

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

## DEWAN PENGUJI

Pembimbing: **Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D** .....

Penguji : **Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.** .....

Penguji : **Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, S.H.** .....

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 5 Januari 2009

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ahmad Wali  
NPM : 0606004792  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul “Kekuasaan dan Tanggung Jawab Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi Kasus Pengelolaan Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB di Provinsi Bengkulu Tahun 2006)”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak, untuk tidak komersial, menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada Tanggal : 5 Januari 2009

Yang menyatakan,

(Ahmad Wali)

## ABSTRAK

Nama : Ahmad Wali  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Kekuasaan dan Tanggung Jawab Kepala Daerah  
Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi  
Kasus Pengelolaan Dana Bagi Hasil PBB dan  
BPHTB di Provinsi Bengkulu Tahun 2006)

Tesis ini membahas kekuasaan dan tanggung jawab kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kasus pengelolaan dana bagi hasil PBB dan BPHTB di Provinsi Bengkulu Tahun 2006. Penelitian diarahkan untuk mencari dan menemukan, sumber kekuasaan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dan mengkaji pertanggungjawaban pengelolaannya berdasarkan perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan serta diperkuat dengan pendekatan kasus. Hasil penelitian ini menyarankan bahwa Gubernur sebagai pejabat yang memegang pengelolaan keuangan daerah seharusnya menjalankan asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB) yakni asas larangan *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang), selanjutnya perlu juga mencermati prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan daerah. Penegakan hukum yang dilakukan oleh Kejaksaan seharusnya juga menyentuh aspek administratif, bukan semata-mata hukum pidana. Undang-Undang Pemerintahan Daerah harus direvisi yakni ketentuan tentang izin pemeriksaan kepala daerah cukup berdasarkan pemberitahuan penyidik kepada Presiden serta perlu diaturnya secara khusus ketentuan pidana terhadap tindakan kepala daerah yang menerima transfer dana dari pusat tanpa melalui rekening kas daerah

Kata Kunci :

Jabatan, Kekuasaan, Pertanggungjawaban

## ABSTRACT

Name : Ahmad Wali  
Studi's Program : Jurisprudence  
Title : Authority and Responsibility of the head of local government in the management of local finance (case study = the management of sharing fund of the land and building tax [PBB] and the fee of land and building rights at Bengkulu Province in 2006)

The focus of this study is authority and responsibility of the head of local government in the management of local finance (case study the management of sharing fund of the land and building tax at Bengkulu Province in 2006). Research is led to look for and finding, local government authority source in brings off financially region and this research is procedur accountability bases perspektif State Administration Law and Criminal Law. This research is observational jurisdictional normatif who utilize legislation approaching and to be strengthened by case approaching. This observational result suggests that Governor as official as hold region finance management necessarily carry on good governance ground namely exclusion principle *detournement de pouvoir* (authority abuse), hereafter needs also research principles in regions financial management. Law enforcement that did by Attorney necessarily also touch administrative aspect, are not mere criminal law. Region Governance law shall be revised namely rule about check permit carries the wind enough region base investigator making known to President and need to be managed its specially criminal rule for action to carry the wind region that accept fund transfer from center without via region cash account.

Key word:  
Responsible position, Authority, Accountability

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT dan solawat serta salam kepada Rasulullah Muhammad SAW karena berkat rahmat dan hidayah-Nya jualah saya akhirnya dapat menyelesaikan penulisan Tesis : **“Kekuasaan dan Tanggung Jawab Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah** (Studi Kasus Pengelolaan Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB di Propinsi Bengkulu Tahun 2006)”. Penulisan tesis ini untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar **Magister Hukum (M.H.)** Konsentrasi: Hukum dan Kehidupan Kenegaraan pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa proses pendidikan yang saya tempuh mulai dari pendaftaran dan seleksi masuk pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Perkuliahan, Penelitian dan Penulisan Tesis ini bisa terlaksana dengan baik berkat bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini perkenankan saya untuk menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. **Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M, Ph.D** (Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Periode 2008-2012) selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikirannya untuk membimbing dan membantu saya dalam proses penulisan tesis ini dengan penuh kesabaran;
2. **Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.** Ketua Tim Penguji Ujian Tesis yang telah berkenan memberikan kritik dan saran guna perbaikan tesis ini;
3. **Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, S.H.** Dosen Penguji Tesis saya yang telah memberikan koreksi dan kritik yang sangat berguna untuk perbaikan penulisan ini.



4. **Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D** (Mantan Dekan FH. Universitas Indonesia) dan **Dr. Jufrina Rizal, SH.,MA.** (Ketua Program Pasca Sarjana F.H. Universitas Indonesia) yang telah berkenan memberikan Rekomendasi kepada saya untuk memperoleh Beasiswa BPPS dari Dirjen DIKTI-DEPDIKNAS;
5. **Herlambang, S.H.,M.H.** (Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu) yang telah berkenan memberikan izin kepada saya untuk melanjutkan pendidikan;
6. **Prof. Ir. Zainal Muktamar, M.Sc, Ph.D** (Rektor Universitas Bengkulu) dan **Ir. Fahrurrozi, M.Sc.,Ph.D** (Pembantu Rektor I Bidang Akademik) yang telah berkenan memberikan Surat Izin Tugas Belajar kepada saya ke FH.UI;
7. **Prof. Dr. Herawan Sauni, S.H.,M.S.** (Ketua Program Pasca Sarjana F.H. Universitas Bengkulu), **Prof. Dr. Juanda, S.H., M.Hum, Dr. Taufiqurrohman Syahuri, S.H.,M.H., Andry Harjanto, S.H.,M.A., Ardilafiza,S.H.,M.Hum, Iskandar, S.H., M.Hum, M. Yamani Komar, S.H., M.Hum** yang telah memberikan bantuan dan dukungan serta motivasi kepada saya untuk segera menyelesaikan studi;
8. Kedua orang tua saya, ibundaku: **Wahdanijar binti M. Thaib** dan ayahku: **Amiruddin** (Almarhum) yang telah melahirkan, membesarkan dan memberikan pendidikan kepadaku agar bisa hidup lebih baik. Amanah ayahku agar aku meneruskan profesinya menjadi guru akhirnya terkabul karena saya diterima sebagai dosen F.H. Universitas Bengkulu 1 Januari 2005. Mertuaku **H. Harun Yusuf** dan **Hj.Cek Manah**, terima kasih atas doa dan restunya.

9. Istriku: **Elmiyati, S.Pd** dan Anakku: **Fatimah Azzahra Wali**, terima kasih atas dukungan, pengertian, kesabaran dan pengorbanan kalian selama saya tinggal merantau ke Jakarta untuk menyelesaikan pendidikan Magister Hukum;
10. Adikku: **Fitratulaini, A.Md, Iwan Jaya, S.Kom, Aprizal Jaya, S.Sos.I**, adik iparku: **Tanzizul Ajil bin Bahrul** dan keponakanku: **Rikza Alhabsyi**;
11. Kawan-kawanku di Program Pasca Sarjana Magister Hukum Universitas Indonesia Angkatan 2006, antara lain: **Syamsul Hadi, S.H.,M.H.**(Biro Hukum DEPDIKNAS), **E. Fernando Manullang, S.H.,M.H.**,(Dosen FH.UI), **Muhajir Siregar, S.H.,M.H.** (Analisis Perundang-undangan Sekretariat Negara R.I.), **Dhatun Kuswandari, S.H.,M.H.**(Biro Hukum Depnakertrans), **Yhodhisman Soratha S.Sos.,M.H.** dan **Yeni Rosdianti, S.Sos.,M.H.** (Sekretariat Jenderal KOMNAS HAM), **Santi Hapsari Dewi Adikancana, S.H.,M.H.** (Dosen FH. Universitas Padjadjaran), **Ibnu Sam Widodo, S.H.,M.H.** (FH. Universitas Brawijaya, Kota Malang), **Gregorius Junior, S.H.,M.H.**(Lawyer, Jakarta), **Ahmad Agus Ramdlany, S.H.,M.H.** (Dosen FH. Universitas Trunojoyo), **Andry, Harjani, S.H.,M.H.**(Lawyer, Jakarta), dan **Ermanto,S.H.,M.H.** (FH.Universitas Jember, Mahasiswa S.3 FH.UI), **Ferlansius Pangalila, S.H.**, **Erwin Todo Hutabarat, S.H.,M.H.**(Kejaksaan Negeri Nunukan), **Lucky Raspati, S.H.,M.H.** (Dosen FH. Universitas Andalas);
12. Sahabat-sahabatku: **Halid Saifullah, S.H.**(Ketua KPU Rejang Lebong), **Kusmito Gunawan, S.H.,M.H.** (KPU Kota Bengkulu), **Zainan Sagiman, S.H.**, **Holman, S.E.**, **Emex Verzoni, S.E.**, serta **Juli Hartono, S.E.** (KPU Bengkulu

- Selatan), **Usin Abdisyah Putra Sembiring, S.H. (Lawyer, Bengkulu)**, dan **Agustam Rachman, S.H.(Lawyer, Palembang)**, **Dunan Herawan, S.Sos., Parsadaan Harahap, S.P.(KPU Propinsi Bengkulu)**, **Abdul Ghoffar, S.H.,M.H.** (Mahkamah Konstitusi), **Jansen Sitindaon, S.H.,M.H.** (Lawyer, Jakarta), dan **Akbar Yogaswara, S.H.,M.H.** (Lawyer, Jakarta), **Shinta Tata, S.H., M.H.** (GTZ-MENPAN Project), **M. Jasin, S.H.,M.H.(Jurnal Hukum, hukumonline.com)** dan **Syafriadi, S.H., M.H. (FH.UIR, Riau)**, **Bayu Setiono, S.H.** (Dosen FH. Universitas Jember), **M. Arfan, S.E., M.Si** dan **Edy Faisal, S.E.,M.M.**, serta **Letkol Inf. Pujo Widodo, M.A., M.Si(Dan. Yonif 114/Satria Sumara) di Takengon(Pasca Sarjana UI-KIS)**, **Sirra Prayuna, S.H.,M.H(Lawyer, Jakarta)**; **Edra Satmaidi, S.H.(PPS F.H. Unpad)**, **Inah Puspita Sari, S.E.(Mahasiswa Magister Hukum Bisnis TRISAKTI)**;
13. Para Senior yang telah memberikan dukungan dalam penyelesaian pendidikanku, antara lain: Pamanku tercinta **Drs. H. Dhamrah Thaib** dan istrinya, bibiku: **Ny. Farida Thaib, S.Pd, M.Pd**, **Hermansyah Nazirun, S.H, M.Pd** dan **Sahrin Hamid, S.H.**(Anggota DPR. RI, Fraksi PAN), **Muspani, S.H.**(Anggota DPD RI), **H. Bursah Zarnubi, S.E.** (Ketua Umum DPP.PBR dan Anggota DPR. RI), **Deny Indrayana, S.H.,LL.M.,Ph.D** (Staf Khusus Presiden Bidang Hukum), **Drs. Anas Urbaningrum, M.Si** (Ketua DPP Partai Demokrat) **Ir. H. Imron Rosyadi, M.M.** (Bupati Bengkulu Utara), **H. Suherman, S.E,M.M.** (Bupati Rejang Lebong), **Drs. H. Dalhadi Umar, B.Sc** (Bupati Lebong), dan **H. FauzanDjamil, S.H.**(Bupati Bengkulu Selatan), **H. AhmadKanedi, S.H.,M.H.**

(Walikota Bengkulu), **H. Dirwan Mahmud, S.H.**(Ketua DPD PDIP Propinsi Bengkulu), **Herman Jakub** (Direktur PT. SES Jakarta) yang telah mengajarkan tentang kewirausahaan, bisnis dan kompetisi dalam hidup ini.

Serta semua pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, semoga semua bantuan kawan-kawan yang telah diberikan kepada saya dalam proses penyelesaian studi ini akan memperoleh balasan dari Allah SWT sebagai amal ibadahnya, amien.

Kampus UI-Salemba, 5 Januari 2009  
Penulis,

**AHMAD WALI, S.H.,M.H.**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I      PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Metode Penelitian .....	10
F. Kerangka Teori dan Konseptual .....	12
G. Sistematika Penulisan .....	18
<b>BAB II      TINJAUAN      UMUM      TENTANG      JABATAN, KEKUASAAN DAN TANGGUNG JAWAB .....</b>	<b>21</b>
A. Pengertian Jabatan.....	21
B. Pejabat Sebagai Pemangku Jabatan.....	23
C. Kekuasaan dan Wewenang Pemerintahan.....	29
D. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan	36
1. Atribusi.....	39
2. Delegasi.....	41
3. Mandat.....	46
E. Tindakan Hukum dan Perbuatan Hukum Jabatan Pemerintahan.....	48

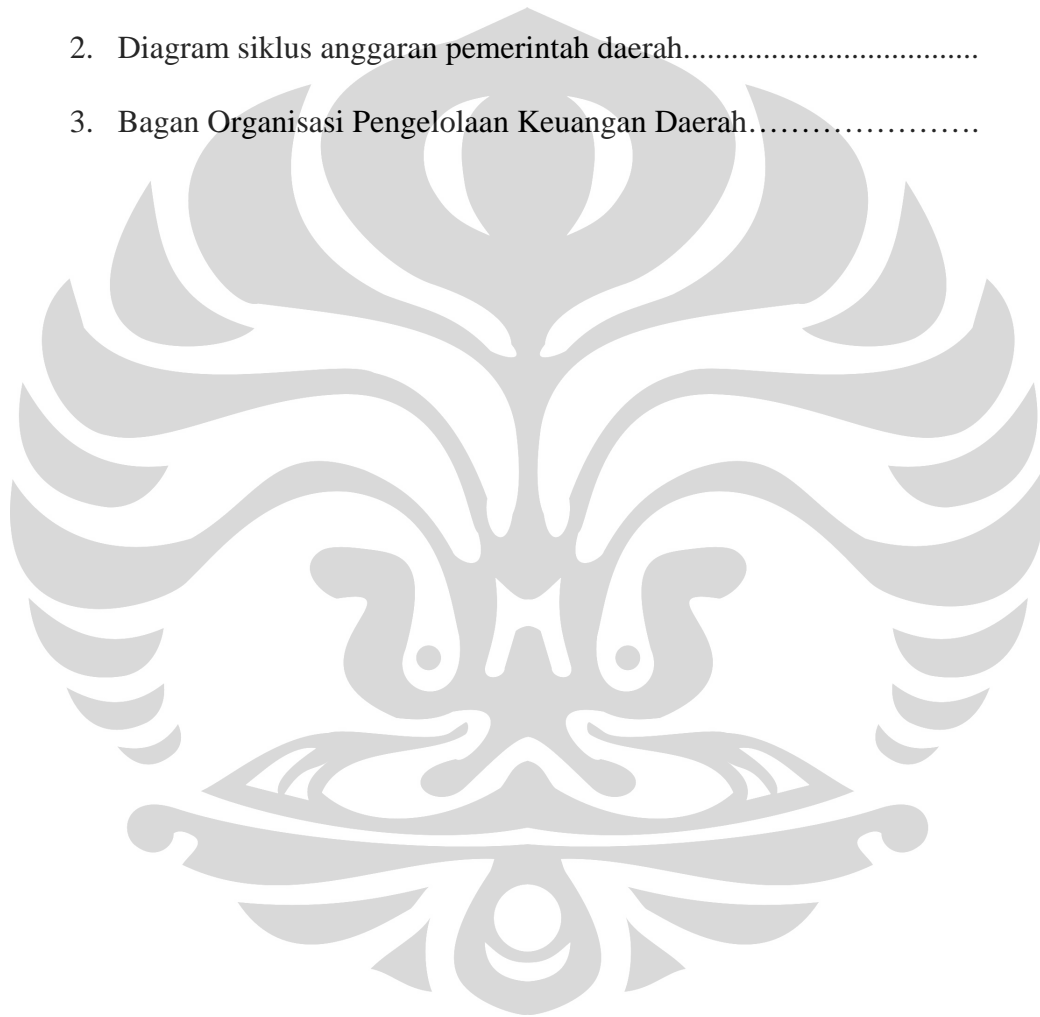
F.	Tanggung Jawab dan Perbuatan Pejabat sebagai Pemangku Jabatan.....	55
	1. Perspektif Hukum Administrasi Negara .....	59
	2. Perspektif Hukum Pidana. ....	60
<b>BAB III</b>	<b>KEKUASAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH.....</b>	<b>63</b>
A.	Jabatan Kepala Daerah.....	63
B.	Keuangan Negara dan Keuangan Daerah.....	67
C.	Sumber Pendapatan Daerah.....	78
D.	Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah dan Siklus Anggaran.....	81
E.	Kekuasaan Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.....	89
F.	Tanggung Jawab Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.....	95
	1. Perspektif Hukum Administrasi Negara .....	100
	2. Perspektif Hukum Pidana. ....	102
<b>BAB IV</b>	<b>STUDI KASUS PENGELOLAAN DANA BAGI HASIL PBB DAN BPHTB DI PROVINSI BENGKULU TAHUN 2006.....</b>	<b>106</b>
A.	Tinjauan Umum Kasus.....	106
B.	Temuan Hasil Pemeriksaan BPK.....	113
C.	Proses Hukum Terhadap Kasus .....	133
D.	Analisis Terhadap Putusan Pengadilan Negeri Bengkulu Nomor : 84/Pid.B/2008/PN.BKL, Tanggal 21 Juli 2008.....	136
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP.....</b>	<b>150</b>
A.	Kesimpulan.....	150

B. Saran.....	155
---------------	-----

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>xiv</b>
-----------------------------	------------

### **DAFTAR BAGAN DAN DIAGRAM**

1. Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah.....	85
2. Diagram siklus anggaran pemerintah daerah.....	87
3. Bagan Organisasi Pengelolaan Keuangan Daerah.....	93





# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan, mengatur tentang pengisian jabatan untuk Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu, Presiden dan Kepala Daerah. Pengaturan itu termuat dalam Pasal berikut:

Pasal 6A

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.



Pasal 18

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>1</sup>

Pengisian jabatan di tingkat pusat setelah perubahan ini menempatkan kedudukan presiden tidak lagi berada di bawah MPR, kemudian dari itu dengan dipilihnya pelaksanaan demokrasi, maka pengisian jabatan Presiden pun dipilih secara langsung oleh rakyat. Pergeseran pengisian jabatan di tingkat pusat ini turut pula mempengaruhi pengisian jabatan di tingkat daerah. Sekarang melalui Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Kepala Daerah dipilih secara langsung, yang merupakan tafsiran secara gramatikal dari perkataan "dipilih secara demokratis".

Keberhasilan pengisian jabatan secara langsung seringkali dimaknakan sebagai sebuah proses demokrasi yang paling baik. Kenyataan ini di karenakan adanya kepercayaan rakyat yang kuat terhadap seorang pemimpin negara dan pemimpin daerah dan kondisi ini juga yang kemudian memiliki akibat terhadap kepemilikan kekuasaan yang utuh. Tetapi kepemilikan kekuasaan ini secara tajam turut pula saling berhadapan dengan tanggung jawab akibat dari kekuasaan yang dimilikinya.

Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan, pengisian jabatan Presiden secara langsung berhadapan dengan pemberhentian Presiden. Ini memberikan makna bahwa kekuasaan yang diperoleh tidak serta merta melepaskan tanggung jawab, karena turut

---

<sup>1</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 Perubahan, Pasal 6A, Pasal 7 dan Pasal 18.

berdampak terhadap pemberhentian jabatan tersebut. Pengaturan ini misalnya dapat dilihat sebagai berikut:

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden

Pemberhentian dalam upaya tanggung jawab Presiden juga terjadi di Daerah yaitu pertanggungjawaban kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota), melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pada Pasal 29 ayat (2) huruf f yang menyatakan bahwa: *Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c: melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.*<sup>2</sup>

Sejumlah larangan yang paling substansi untuk tidak boleh dilanggar oleh kepala daerah adalah apa-apa yang termuat melalui Pasal 28 huruf d, isi ketentuan tersebut menyatakan bahwa (kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;

---

<sup>2</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125.

Dari uraian di atas perbuatan melanggar hukum yang saat ini dikecam karena banyak keuangan negara dan daerah adalah penyalahgunaan kewenangan berupa tindakan korupsi yang kini kian marak di daerah, karena menurut data harian Kompas, sepanjang tahun 2008, sejumlah kepala daerah dan pejabat daerah berstatus tersangka, terdakwa, atau terpidana bahkan dipenjara karena terlibat korupsi dengan beragam kasus.<sup>3</sup>

Penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan keuangan yang berakibat tindakan hukum di atas tersebut merupakan akibat dari tanggung jawab yang dijabat oleh kepala daerah perihal kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Kekuasaan tersebut tertera di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 156 yang isinya menyatakan bahwa:

- (1) Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat 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<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Harian Kompas, "Pemerintah dari Aceh sampai Papua Terjerat", Senin, 21 Juli 2008, hal. 1.

<sup>4</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Pasal 156

Dari Pasal di atas jelas bahwa kepala daerah merupakan pejabat negara yang memiliki kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah dan atas jabatan tersebut pula kepala daerah bertindak untuk melimpahkan sebagian atau keseluruhan kekuasaannya dalam pengelolaan keuangan daerah.

Namun berdasarkan data harian Kompas di atas, acapkali jabatan itu pula yang kemudian marak dipergunakan untuk penyalahgunaan wewenang kekuasaan seperti perbuatan korupsi, karena disadari bahwa jabatan itu bertindak dengan perantaraan wakilnya, yaitu manusia sebagai pemangku jabatan<sup>5</sup>, yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pengelolaan keuangan ini merupakan bentuk penyerahan yang berikan kepada kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) melalui ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara bahwa *"Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan"*. Kekuasaan yang diserahkan tersebut adalah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, seperti yang dimaksudkan oleh Dian Puji N. Simatupang yang turut menegaskan bahwa kekuasaan tersebut diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota untuk keuangan daerah dan kekayaan daerah yang dipisahkan.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 1999), hal. 6.

<sup>6</sup> Dian Puji N. Simatupang, *"Aspek Hukum Pemeriksaaa Keuangan Publik Dalam Kaitannya dengan Perluasan Definis Kerugian Negara"*, Bahan Perkuliahan Hukum Keuangan Publik, Program Magister Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 5 Desember 2007, hal.2

Namun, penyerahan kekuasaan ini tetap disertakan dengan pengawasan dan pertanggungjawaban yang diatur oleh Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang tertera dalam Pasal 31, yang isi sebagai berikut:

(1) Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksaan Keuangan Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

(2) Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.<sup>7</sup>

Bila dikaji secara mendalam pengaturan tentang pengawasan dan pertanggungjawaban berdasarkan Pasal 31 ayat 1 dan 2 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2003 juga dimuat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 184 ayat 1 dan 2, yang isinya sebagai berikut:

(1) Kepala Daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksaan Keuangan Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

---

<sup>7</sup> Lihat, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 184 ayat (1) dan (2)

- (2) Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah<sup>8</sup>.

Kedua ketentuan undang-undang tersebut (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) berkaitan erat dengan objek kajian penelitian ini yaitu terkait dengan kekuasaan Gubernur Bengkulu sebagai kepala daerah dalam mengelola keuangan daerah, yang terkait dengan Pengelolaan Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB di Provinsi Bengkulu Tahun 2006, serta telah mendapat pemeriksaan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK).

Hasil pemeriksaan oleh BPK atas pengelolaan dana perimbangan khusus dana bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) pada pemerintah Provinsi Bengkulu menyimpulkan bahwa telah terjadi beberapa unsur yaitu: melawan hukum, melakukan perbuatan, memperkaya orang lain dan korporasi, serta berpotensi merugikan keuangan daerah sebesar 21.323.420.895,66. Berdasarkan kesimpulan BPK, pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam melakukan penyimpangan adalah Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu Sdr. CHR dengan melibatkan beberapa pihak, yaitu:

1. Gubernur Bengkulu

---

<sup>8</sup> Lihat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 184

2. Bank Operasional III yaitu, BRI Cab. Curup, BRI Cab. Arga Makmur, BRI Cab. Manna dan Bank Mandiri Cab. S. Parman Bengkulu.<sup>9</sup>

Namun, dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan tersebut yang masih menjadi persoalan mendasar adalah mengenai bentuk pertanggungjawaban oleh Gubernur Bengkulu sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan Pasal 156 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Atas dasar tersebut penulis melakukan penelitian Tesis, tentang: **"Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah"**. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi Kasus terhadap Pengelolaan Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB di Provinsi Bengkulu Tahun 2006.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas hal-hal yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa yang dimaksud dengan kekuasaan dan tanggung jawab kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah ?
2. Bagaimana prosedur dan siklus anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah?

---

<sup>9</sup> Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia, Hasil Pemeriksaan Atas Pengelolaan Dana Perimbangan Khusus Dana Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHT) Pasa Pemerintah Provinsi Bengkulu di Bengkulu. Juni 2007, hal.28.

3. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan dana bagi hasil PBB dan BPHTB di Provinsi Bengkulu Tahun 2006 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengidentifikasi teori Jabatan, kekuasaan dan tanggung jawab Kepala Daerah dalam pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Mengidentifikasi Prosedur dan siklus pengelolaan keuangan daerah.
3. Menganalisis dan mencari upaya kebenaran terhadap pengelolaan dana bagi hasil PBB dan BPHTP yang secara khusus diwilayah Provinsi Bengkulu.

### **D. Kegunaan Penelitian**

#### **1. Bagi Penulis**

- a. Meningkatkan pemahaman penulis dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara khususnya menyangkut pengelolaan keuangan daerah.
- b. Meningkatkan pemahaman secara mendalam mengenai prosedur dan siklus pengelolaan keuangan daerah.
- c. Untuk mengasah kemampuan berpikir penulis dalam mengidentifikasi dan menganalisis pengelolaan dana bagi hasil PBB dan BPHTP di Provinsi Bengkulu.

#### **2. Bagi Mahasiswa**

Sebagai salah satu wacana dan sumbangsih pemikiran kepada sesama mahasiswa pada umumnya, dan mahasiswa jurusan Tata Negara dan



Hukum Administrasi Negara pada khususnya menyangkut kekuasaan dan tanggung jawab kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.

### **3. Bagi Masyarakat Umum dan Pembaca**

Untuk mengetahui gambaran umum menyangkut perihal kekuasaan dan tanggung jawab kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.

### **4. Bagi Lembaga Terkait**

- a. Memberikan gambaran yang jelas menyangkut dan tanggung jawab kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.
- b. Sebagai masukan dan pembelajaran bagi semua lembaga yang terkait.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang akan digunakan adalah penelitian Hukum Normatif<sup>10</sup> dengan melakukan penyesuaian penelitian pada ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas.

### **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitik-preskriptif agar dapat menuntaskan dan menjawab pokok permasalahan sebagaimana dikemukakan dalam latar belakang.

### **3. Tehnik Pengumpulan Data**

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

---

<sup>10</sup> Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif ini mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) penelitian terhadap sistematis hukum; (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; (4) perbandingan hukum; dan (5) sejarah hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), hal. 15.

**a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan ini mencakup: (a) buku; (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, simposium, dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten.<sup>11</sup>

**b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak; (b) indeks; (c) bibliografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lainnya.<sup>12</sup>

**c. Bahan Hukum Tertier**

Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup: (1) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya, adalah misalnya, abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya; dan (2) bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya, yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 29.

<sup>12</sup> *Ibid*.

dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya.<sup>13</sup>

#### **4. Metode Analisis Data**

Berdasarkan metode pendekatan di atas, penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif-analitik-preskriptif. Dalam penelitian kualitatif data-data yang muncul dalam penelitian, terlebih dahulu dikelompokkan berdasarkan kualitas, pola, tema, dan kategori tertentu sesuai kebutuhan pembahasan. Data yang sudah dikategorikan tersebut dianalisis untuk memahami dan menjelaskan gejala-gejala hukum dengan cara melakukan penafsiran dengan model penafsiran *surface structure* dan *deep structure*. Penafsiran *surface structure* dilakukan terhadap teks dan fakta yang dalam ini pemaknaan difokuskan terlebih dahulu pada persoalan yang tertuang dalam teks dan realitas yang muncul. Berdasarkan penafsiran ini kemudian dikembangkan kepada penafsiran *deep structure* yang bertujuan untuk mengungkap makna-makna yang tersirat dibalik suatu aktivitas penafsiran.

Hasil analisis ini kemudian disusun secara sistematis dalam bentuk laporan dengan model deskriptif yang dimaksudkan untuk menggambarkan secara luas dan komprehensif tentang kekuasaan dan tanggung jawab Gubernur Bengkulu dalam pengelolaan keuangan daerah.

#### **5. Cara Mengambil Kesimpulan dan Saran**

Pengambilan simpulan yang hendak dilakukan dalam penelitian ini adalah melalui pendekatan induktif, yakni mengambil simpulan dengan cara bertitik tolak pada hal-hal yang khusus, untuk kemudian menarik simpulan umum atas dasar aspek-aspek yang sama pada hal-hal yang khusus.

## **F. Kerangka Teori dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teori**

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal. 33.

Menurut Harun Alrasid, dalam bidang hukum tata negara dikenal teori Logemann yang menganggap pengertian inti hukum tata negara adalah jabatan.<sup>14</sup> Yang kemudian Harun Alrasid mempergunakan pengertian jabatan itu sebagai titik tolak dalam penelitian Disertasinya mengenai Pengisian Jabatan Presiden.

Kemudian, hal ini menjadi inspirasi bagi penulis untuk melakukan penelitian tesis dalam skala yang lebih kecil dengan mempergunakan teori Logemann tentang jabatan yang dipergunakan untuk menganalisis kekuasaan dan tanggung jawab jabatan kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Bengkulu Tahun 2006.

Menurut Logemann, di dalam buku Harun Alrasid ‘‘Pengisian Jabatan Presiden’’, negara menampakkan diri dalam masyarakat sebagai sebuah organisasi, yaitu segolongan manusia yang bekerja sama dengan mengadakan pembagian kerja yang sifatnya tertentu dan terus dan menerus untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan negara.<sup>15</sup> Dengan adanya pembagian kerja itu, terbentuk fungsi-fungsi dan yang dimaksud dengan fungsi ialah lingkungan kerja yang terbatas dalam rangka suatu organisasi. Bertalian dengan negara, fungsi itu disebut jabatan.

Bila uraian Logemann mengatakan bahwa Negara menampakkan diri sebagai sebuah organisasi, maka daerah merupakan sub bagian dari organisasi negara yang turut mendapatkan pembagian kerja sebagai

---

<sup>14</sup> Harun Alrasid, Op. Cit. hal. 5

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 6.

maksud terwujudnya tujuan negara. Oleh karena itu daerah merupakan sub bagian dari lingkungan kerja yang terbatas itu.

Uraian tersebut diperkuat oleh penjelasan Harun Alrasid yang menyatakan bahwa negara merupakan organisasi yang terdiri atas jabatan-jabatan, yang menurut Harun Alrasid jika ditinjau secara keseluruhan, maka setiap jabatan itu tidak berdiri sendiri-sendiri, namun berkaitan satu sama lain untuk mewujudkan tujuan negara. Oleh karena jabatan yang satu terikat dengan jabatan yang lain -dan mengingat pula bahwa yang sifatnya relatif tetap bukan pemangku jabatan melainkan jabatan- maka dapat juga dikatakan bahwa negara merupakan ikatan jabatan-jabatan.<sup>16</sup>

Kemudian yang turut diperhatikan dari pemikiran Harun Alrasid melalui teori Logemann adalah penjabarannya yang mengatakan bahwa jabatan merupakan pribadi (*person*) dalam hukum tata negara positif, karena, hukum tata negara tidak lain dari keseluruhan kaidah-kaidah khusus yang berlaku terhadap tingkah laku manusia yang memangku jabatan tertentu. Hubungan ini tidak berlaku terus menerus, tetapi hanya selama dia memangku suatu jabatan. Jadi, tugas dan wewenang tidak melekat pada pemangku jabatan. Oleh karena tidak mampu bertindak sendiri, jabatan itu bertindak dengan perantaraan wakilnya, yaitu manusia sebagai pemangku jabatan. Masalah perwakilan muncul jika terjadi ketidakselarasan antara kebutuhan untuk bertindak dan kemampuan untuk bertindak, baik sebagai subjek kewajiban maupun sebagai subjek hak.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

Dari uraian tersebut diusahakan untuk mencoba mengkaji kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Gubernur sebagai kepala daerah, adalah wewenang yang melekat pada jabatan gubernur pada saat memangku jabatan tersebut.

Kemudian untuk pengkajian terhadap tindakan jabatan Gubernur yang dilakukan secara melawan hukum dan menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara. Perlu kiranya dipertajam melalui teori Logemann yang dijabarkan dalam penelitian Harun Alrasid.

Menurut Logemann dalam penelitian Harun Alrasid, tindakan seorang pemangku jabatan atau disingkat penjabat,<sup>18</sup> hanya mengikat jabatan apabila dia melakukan tindakan jabatan (*amtshandeling*), yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai penjabat. Agar dapat dibedakan dari tindakan pribadi (*prive handeling*) maka digunakan alat-alat formal, seperti nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan, tanda tangan ketua serta sekretaris, dan sebagainya. Jadi, pada tindakan jabatan, pemangku jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, namun atas nama jabatan yang diwakilinya.

Dari penjabaran teori Logemann di atas, dapat ditarik criteria untuk mengkaji tindakan gubernur, apakah tindakan tersebut merupakan tindakan pribadi atau tindakan jabatan, sehingga berkaitan dengan pertanggungjawabannya, apakah merupakan tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi si penjabat.

## **2. Kerangka Konseptual**

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 7.

### a. Pemerintahan

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan disini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan Negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama Negara, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.<sup>19</sup>

Solly Lubis, menjelaskan makna pemerintahan (*governance*) dan pemerintah (*government*) menurut teori ketatanegaraan. Ada tiga macam makna pemerintah:

1. Pemerintah dalam arti keseluruhan lembaga kekuasaan yang ada dalam Negara. Meliputi badan legislatif, eksekutif, yudikatif, konsultatif dan akuntatif.
2. Pemerintah dalam arti eksekutif saja, misalnya presiden di negara republik, raja di negara monarki, berikut semua aparat eksekutifnya baik di pusat maupun di daerah.

---

<sup>19</sup> Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008), hal. 41.

3. Pemerintah dalam arti top-administrator saja, yaitu Presiden atau Raja.<sup>20</sup>

### b. Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan

Secara teori terdapat tiga cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yakni atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>21</sup>

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:

- a. With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislatif body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislatif body creates independent and previously nonexistent power and assigns them to an authority;
- b. Delegations is the tranfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can axercise power in its own name;
- c. With mandate, there is not transfer, but the mandate give (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.<sup>22</sup>

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

	<b>Atribusi</b>	<b>Delegasi</b>	<b>Mandat</b>
Cara Perolehan	Perundang-undangan	Pelimpahan	Pelimpahan
Kekuatan mengikatnya	Tetap melekat sebelum ada perubahan peraturan perundang-undangan	Dapat dicabut atau ditarik kembali apabila ada pertentangan atau penyimpangan	Dapat ditarik atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi wewenang

<sup>20</sup> M. Solly Lubis, "Dasar-dasar Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Volume 4 Nomor 2, Jakarta, Jurnal Konstitusi, 2007, hal. 40-41.

<sup>21</sup> Sadjijiono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2008), hal. 58.

<sup>22</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hal 218



		(contraries actus)	(mandans)
Tanggungjawab dan tanggunggugatnya	Penerima wewenang bertanggung jawab mutlak akibat yang timbul dari wewenang	Pemberi wewenang (delegans) melimpahkan tanggung jawab dan tanggunggugat kepada penerima wewenang (delegans)	Berada pada pemberi mandat (mandans)
Hubungan wewenang	Hubungan hukum pembentuk undang-undang dengan organ pemerintahan	Berdasarkan atas wewenang atribusi yang dilimpahkan kepada delegataris	Hubungan yang bersifat internal antara bawahan dan atasan

### c. **Jabatan**

Jabatan, menurut teori Logemann dalam analisis Harun Alrasid, bermula dari negara (yang) menampakkan diri dalam masyarakat sebagai sebuah organisasi, yaitu segolongan manusia yang bekerjasama dengan mengadakan pembagian kerja yang sifatnya tertentu dan terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan negara. Dengan adanya pembagian kerja itu terbentuk fungsi-fungsi dan yang dimaksud dengan fungsi ialah lingkungan kerja yang terbatas dalam rangka suatu organisasi. Bertalian dengan negara, fungsi itu disebut jabatan.

## **G. Sistematika Penulisan**

Tesis ini disusun dalam lima bab dan tiap bab dibagi lagi menjadi beberapa sub bab. Dalam sub bab ini akan diberikan gambaran yang jelas dan terarah mengenai sistematika penulisan penelitian ini. Adapun sistematika untuk setiap bab digambarkan sebagai berikut :

Bab I sebagai "Pendahuluan", menguraikan mengenai latar belakang masalah yang dilanjutkan dengan Perumusan masalah, kemudian tujuan dan

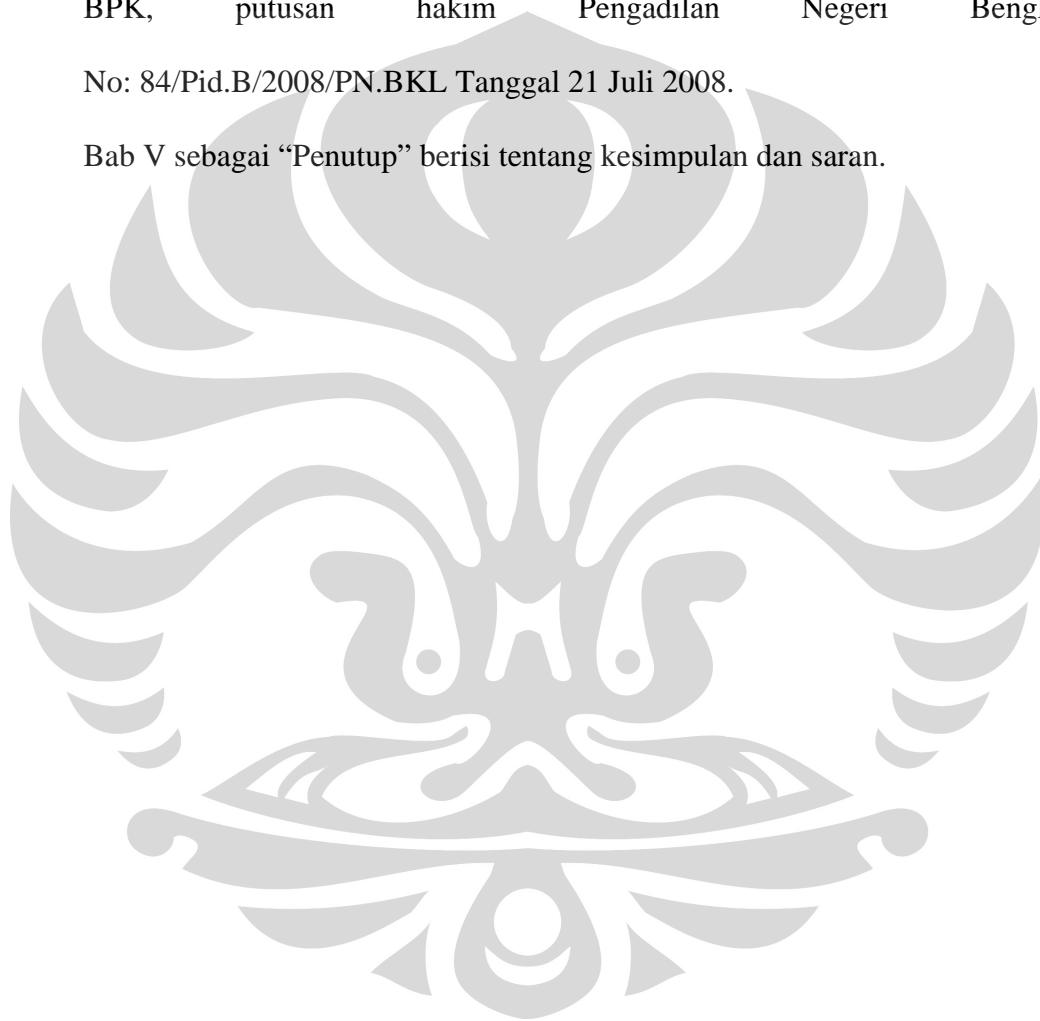
manfaat penelitian serta asumsi. Kemudian turut menjelaskan metodologi penelitian yang beisikan jenis penelitian, sifat peneltian, tehnik pengumpulan data, metode analisis darta, dan cara mengambil simpulan/saran. Bab ini juga menjelaskan kerangka teoritis dan kerangka konseptual, yang meliputi ketentuan-ketentuan mengenai kekuasaan dan tanggung jawab Gubernur Bengkulu dalam pengelolaan keuangan daerah. Bab ini ditutup dengan penjelasan mengenai sistimatika penulisan.

Bab II menguraikan teori yang akan menjadi tolak ukur penelitian ini. Di dalam Bab II ini terbagi atas beberapa bagian, pertama mengenai Tinjauan umum terhadap jabatan, kedua, diperkuat dengan konsep pejabat sebagai pemangku jabatan. Ketiga, mengidentifikasi konsep kekuasaan dan wewenang pemerintahan. Keempat, meninjau secara umum mengenai sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintahan yang meliputi: atribusi, delegasi dan mandat. kemudian berlanjut kebagian lima, yaitu, tentang tindakan hukum dan perbuatan hukum jabatan, Keenam, mengenai tanggung jawab jabatan dan terakhir atau yang ketujuh adalah meninjau mengenai tanggung jawab pejabat sebagai pemangku jabatan yang dibahas berdasarkan perspektif Hukum Administrtasi Negara dan Hukum Pidana.

Bab III ini memiliki tujuan untuk mengidentifikasi bentuk pengelolaan keuangan daerah yang secara umum meliputi; keuangan Negara dan daerah, sumber pendapatan daerah, pengelolaan keuangan daerah dan siklus anggaran berupa, prosedur dan siklus anggaran, yang ketiganya diarahkan untuk melacak peran Gubernur Provinsi Bengkulu sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan.

Bab IV secara serius menganalisis berdasarkan studi Kasus atas pengelolaan dana bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) pada pemerintah Provinsi Bengkulu, yang meliputi tinjauan umum kasus, analisis hasil pemeriksaan BPK, putusan hakim Pengadilan Negeri Bengkulu No: 84/Pid.B/2008/PN.BKL Tanggal 21 Juli 2008.

Bab V sebagai “Penutup” berisi tentang kesimpulan dan saran.





## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG JABATAN, KEKUASAAN DAN TANGGUNG JAWAB**

#### **A. Pengertian Jabatan**

Pengertian jabatan dalam Ilmu Hukum seringkali dikaitkan dengan Hukum Tata Negara, khususnya dalam mempelajari perihal negara berdasarkan bentuk dan fungsinya, bahkan acapkali dipahami ketika memulai mempelajari negara ternyata selalu tidak terlepas dari bentuknya yaitu organisasi jabatan, karena itu untuk memperkuat pengertian jabatan itu perlu kiranya penulis menghadirkan beberapa pemahaman yang diberikan oleh sejumlah pakar hukum di bawah ini.

Logemann menempatkan "jabatan" dari aspek negara sebagai organisatoris otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam

suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan.<sup>23</sup> Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui "pejabat" atau "pemangku jabatan". Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku "pejabat" dan selaku manusia sebagai *prive*.<sup>24</sup>

E. Utrecht mengungkapkan bahwa "jabatan" adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) yang berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechthandelingen*) baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat. Ditambahkan bahwa jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi.<sup>25</sup> Agar wewenang dapat dijalankan, "jabatan" sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut "pejabat" yaitu "manusia" atau "badan" dengan kata lain disebut "pemangku jabatan". Dengan perantara "pejabat", "jabatan" dapat melaksanakan hak dan kewajibannya.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Marbun, S.F., "Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia", Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001, hal. 199

<sup>24</sup> Logemann, J.H.,A., *Over de theorie van een staatrecht*, universite Pers, Leiden, 1948 terjemahan Makatutu dan J.C. Pangkorego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ictiar Baru-van Hoeve, Jakarta 1975, hal.117-120.

<sup>25</sup> Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Bandung: Universitas Padjadjaran, 1960, hal.144.

<sup>26</sup> Ibid

Sementara oleh Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara.<sup>27</sup> Dengan kata lain jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.

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

## **B. Pejabat Sebagai Pemangku Jabatan**

Pengertian "pejabat" menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur pimpinan).<sup>28</sup> Dalam bahasa Belanda istilah "pejabat" disalin antara lain menjadi "*ambtdrager*",<sup>29</sup> yang diartikan sebagai orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (Negara, Provinsi, kotapraja dan sebagainya).

---

<sup>27</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2007, hal.73 berkaitan Bagir Manan, Pengisian Jabatan Presiden Melalui (dengan) Pemilihan Langsung, Makalah, hal.1.

<sup>28</sup> Anton M.Moeliono, dkk hal., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995, hal. 393.

<sup>29</sup> A. Teeuw, *Kamus Indonesia Belanda Indonesisch – Nederlands Woordenboek*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, Cetakan ke-tiga, 1999, hal 264

Uraian lain yang sepertinya turut perlu untuk diketahui adalah pandangan

P. Nicolai dan kawan-kawan (pakar hukum) yang menyebutkan bahwa:

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

(kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan harus dijalankan oleh manusia. Tenaga dan pikiran organ pemerintahan adalah tenaga dan pikiran mereka yang ditunjuk untuk menjalankan fungsi organ tersebut, yaitu para pejabat)<sup>30</sup>.

Maka dapatlah dikemukakan bahwa wewenang ”jabatan” sebagai personifikasi hak dan kewajiban khususnya melakukan tindakan hukum diwakili oleh ”pejabat” atau ”pemangku jabatan” yaitu ”manusia” atau ”badan”. Pada akhirnya jabatan diwakili oleh manusia juga, ”pejabat” atau ”pemangku jabatan” adalah manusia sebagai *prive*, pemisahan dua kepribadian yakni personifikasi sebagai manusia ”individu” dan personifikasi sebagai ”pejabat”.

Dari beberapa uraian pandangan pakar hukum tersebut, sekiranya menimbulkan pemikiran tertentu misalnya, bagaimana jika keduanya bila didasarkan atau mungkin dikaitkan melalui sebuah ketentuan hukum, karena apakah seorang pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenang, karena pejabat tidak ”memiliki” wewenang, sedangkan diketahui bahwa pihak yang memiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan. Dalam kaitan ini, Logemann mengatakan, *”Het is dan door het ganse staathadelingen wordt bevoegd gemaark. Plichten en rechten werken door, ongeacht de wisseling der*

---

<sup>30</sup> Ridwan HR., *op. cit.*, hal 79

*ambtsdrager*”, (berdasarkan hukum tata negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat)<sup>31</sup>.

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

Dari ungkapan Logemann tersebut sekiranya perlu pula mencari pemikiran tambahan yang langsung memiliki ilustrasi secara baik, misalnya saja dalam hal ini, dengan menengok pandangan F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek yang memberikan ilustrasi terhadap jabatan dan pejabat jika dikaitkan dengan perbuatan hukum, penjelasan mereka adalah sebagai berikut:

*”De overheidsbevoegdheden (rechten en plichten) zijn verbonden aan het ambt. Indien bij voorbeeld een burgemeester een bepaalde beschikking afgeeft, wordt rechten die beschikking afgegeven door het ambt buegemeester, en niet door de natuurlijke persoon die op dat moment he ambt bekleedt, de ambtsdrageer”*<sup>32</sup>

(Kewenangan pemerintahan {hak-hak dan kewajiban-kewajiban} itu melekat pada jabatan. Jika-sebagai contoh bupati/walikota memberikan keputusan tertentu, maka berdasarkan hukum keputusan itu diberikan oleh jabatan bupati/walikota, dan bukan oleh orang yang pada saat itu diberi jabatan, yakni bupati/walikota)

Uraian di atas memberikan keterangan bahwa sebenarnya antara jabatan dengan pejabat tersebut memiliki hubungan yang erat, namun keduanya memiliki kedudukan hukum yang berbeda atau terpisah dan diatur dengan

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hal. 80.



hukum yang berbeda. Untuk memperjelas maksud tersebut dengan lebih baik dapatlah pula misalnya menengok pandangan F.R Bothlingk dalam memberikan ilustrasi mengenai perbedaan kedudukan hukum ini sebagai berikut:

*”wanner de heer P minister is, dan maakt de hier besproken gangbare opvatting een scheiding de heer P in prive en de heer kwaliteit. Deze laatste meneer noemt men ”organ”. Men kent dus aan ene mens P twe persoonlijkheden toe: enerzijds de personificatie van P in prive (de privepersoon), andezids de personificatie van P in kwaliteit 9de minister), en noemt deze laatste personificatie organ”.*

(Bila tuan P seorang menteri, maka dalam hal ini dapat diterapkan pendapat yang membedakan antara tuan P selaku pribadi dan tuan P dalam kualitasnya (sebagai menteri. pen.). Kedudukan tuan yang terakhir ini kita namakan ”organ”. Jadi kita mengenal seorang P dengan dua kepribadian, yaitu di satu sisi personifikasi P selaku pribadi {manusia pribadi}, dan disisi lain personifikasi P dalam kualitasnya selaku {menteri}, dan kedudukan terakhir ini merupakan personifikasi organ)<sup>33</sup>.

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

*”Op beide is een veschillend van toepassing. Hat ambt belastinginspecteur is bevoegd belastingbeschikkingen vas te stellen. Dat ambt handelt door zijn vertegenwoordiger, de natuurlijke persoon die belastinginspecteur is, is ambtenar, en in die kwaliteit onderworpen aan het rechtsregiem van de ambtenarenwet. Die vertegenwoordiger is de enige di het ambt kan doen beslissen. Aastelling als belastinginspecteur brengt dus mee de bevoegdheid om het ambt belastinginspecteur, te vertegenwoordigen”.*

(pada hakikatnya {jabatan dan pejabat.pen.}diterapkan jenis hukum yang berbeda. Jabatan inspektur pajak berwenang mengeluarkan ketetapan pajak. Jabatan ini dijalankan oleh wakilnya, yaitu pejabat. Wakil ini adalah

---

<sup>33</sup> Ibid.

manusia yang bertindak sebagai inspektur pajak, yakni pegawai, dan dalam kualitasnya sebagai pegawai ia tunduk pada hukum kepegawaian. Dengan demikian pengangkatan sebagai inspektur pajak telah mengantarkan kewenangan untuk jabatan inspektur pajak, guna mewakilinya)<sup>34</sup>.

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

Untuk itu perlu dimengerti, bahwa walaupun jabatan pemerintahan ini dilekati dengan hak dan kewajiban atau diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukum, jabatan tetap tidak dapat bertindak sendiri. Jabatan hanya fiksi, yang perbuatan hukumnya dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*) yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pejabat bertindak untuk

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal 81.

dan atas nama jabatan, sehingga E. Utrecht mengungkapkan, karena diwakili oleh pejabat, maka jabatan itu berjalan. Pihak yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraannya. Jabatan walikota berjalan (=menjadi konkret=menjadi bermanfaat bagi kota) karena diwakili oleh walikota.<sup>35</sup>

Akhirnya berdasarkan dari pemikiran pakar hukum tersebut perihal "jabatan", (*ambt*) dan "pejabat" (*ambtdrager*) yang sebelumnya telah diuraikan di atas, sekiranya menggambarkan pengertian yang lebih jelas dari keduanya (jabatan dan pejabat), karena keduanya memiliki persamaan dan perbedaan yang saling mengisi, sehingga dapat disimpulkan menjadi: (1). "jabatan" dapat dikategorikan sebagai subyek hukum, karena jabatan dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum atau berwenang menghubungkan kekuasaan melalui tindakan dalam melaksanakan urusan pemerintahan. (2). Wewenang "jabatan" sebagai personifikasi hak dan kewajiban khususnya melakukan tindakan hukum diwakili oleh "pejabat" atau "pemangku jabatan" yaitu "manusia" atau "badan". (3) "Pejabat" atau "pemangku jabatan" adalah manusia, sehingga harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku "pejabat" dan selaku manusia sebagai pribadi, pemisahan dua kepribadian, yakni personifikasi sebagai manusia "individu" dan personifikasi sebagai "pejabat".

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 79.

### C. Kekuasaan dan Wewenang Pemerintahan

Dalam ilmu politik, kekuasaan sering dipergunakan untuk menganalisis kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam ilmu hukum, menurut Bagir Manan, kekuasaan lebih tepat dipergunakan untuk membagi ketiga kekuasaan itu dan kekuasaan lebih tepat dipergunakan untuk legislatif, kewenangan untuk eksekutif, dan kompetensi untuk yudikatif<sup>36</sup>. Melalui uraian Bagir Manan di atas adalah lebih baik untuk seterusnya menempatkan perkataan kekuasaan dalam bidang eksekutif dengan kata kewenangan, oleh karena itu dalam pencarian makna seterusnya maka definisi perihal kewenangan akan secara detail diidentifikasi melalui ilmu hukum.

Untuk mencari pengertian kewenangan tetap memerlukan suatu pembedaan antara perkataan kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*)<sup>37</sup>, walaupun sebenarnya dalam praktik pembedaan perkataan tersebut tidak selalu dirasakan perlu. Perkataan "kewenangan" adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif<sup>38</sup>.

Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja.

---

<sup>36</sup> Abdul Rasyid Thalib, 2006, *op.cit.*, hal 207

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal. 210.

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

Sementara "kewenangan" di bidang kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya kita sebut kompetensi atau yuridiksi saja<sup>39</sup>.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*), wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang). Sementara hak adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindak hukum privat atau hukum pribadi (hukum perdata).<sup>40</sup>

Cheema & Rondinelli mengatakan,<sup>41</sup> kewenangan lebih tepat diartikan dengan *authority*, sedangkan Hans Antlov<sup>42</sup> menggunakan istilah *power*. Sementara, menurut Peter A. Watt,<sup>43</sup> istilah urusan dapat disamakan dengan istilah bidang pemerintahan, seperti *government tasks* ataupun istilah *government functions*. Istilah pelimpahan wewenang (*delegation of authority* atau *delegatie der befugnisse*) adalah dalam arti luas sebagai pelimpahan kewenangan kepada parlemen untuk membentuk undang-undang.<sup>44</sup> Ketidakteraturan dalam memberikan pengertian kewenangan dengan urusan diketengahkan oleh beberapa pakar, antara lain Anwar Shah & Qureshi,<sup>45</sup> menggunakan pendekatan fungsi dalam mengartikan urusan, yaitu dalam

---

<sup>39</sup> Ateng Syafrudin, "Menuju penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Pro Justitia No.4 Tahun 2000, Universitas Parahyangan, Bandung, hal. 22

<sup>40</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Bogor: Ghalia Indonesia, 1994, hal 77

<sup>41</sup> Agussalim A. G., *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hal.94.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

mengajukan kriteria pembagian urusan di Indonesia menggunakan urusan, kriteria tersebut antara lain;

- a. pemerintah pusat sebaiknya bertanggung jawab pada urusan pengembangan kebijakan, penyusunan standar pelayanan dan evaluasi kinerja
- b. pemerintah provinsi bertanggung jawab dalam hal pengawasan
- c. pemerintah provinsi kabupaten dan kota bertanggung jawab dalam penyediaan pelayanan; dan
- d. sedangkan produksi dapat dilakukan oleh pemerintah atau swasta, ketergantungan pada jenis pelayanannya. Kalau dikaitkan urusan dengan desentralisasi, maka urusan cenderung pada pengertian "*publik functions*".

Sementara menurut Harjono, membicarakan masalah wewenang, terlebih dahulu harus mengetahui apa beda antara fungsi dan tugas, baru kemudian membicarakan masalah apa yang dimaksud dengan wewenang serta kapan kata kewajiban lebih tepat untuk dipergunakan. Penggunaan kata-kata tersebut tidak hanya didasarkan atas makna kata secara harfiah, tetapi juga perlu untuk dipertimbangkan kaitannya secara utuh antara yang satu dan yang lain.<sup>46</sup>

Fungsi, memunyai makna yang lebih luas dibandingkan dengan tugas, jika kata tugas akan digunakan, akan lebih tepat untuk menyebutkan aktivitas-aktivitas yang diperlukan supaya fungsi dapat terlaksana, sebab fungsi memerlukan banyak aktifitas agar dapat terlaksananya fungsi tersebut. Sebuah aktivitas perlu dilakukan oleh sebuah lembaga untuk mendukung terlaksananya sebuah fungsi. Hubungan antara aktivitas dan terlaksananya fungsi merupakan hubungan atas dasar "*necessary*". Artinya, sesuatu yang dibutuhkan adanya agar sesuatu yang diharapkan dapat terlaksana. Sebuah

---

<sup>46</sup> Harjono, "kedudukan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", makalah disampaikan pada diskusi hukum Jurusan Hukum Administrasi, Universitas Airlangga, tanggal 6 juni 2003, hal.8.

aktifitas dilakukan oleh sebuah lembaga sehingga hubungan antara lembaga dan aktivitas tersebut sangat erat dan dapat dikatakan tidak akan diperlukan lembaga tersebut kalau aktivitas tersebut tidak dibutuhkan.<sup>47</sup>

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diprolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginselen*). Istilah wewenang sebenarnya tidak dapat disejajarkan dan disamakan dengan istilah *bevoegheid* dalam kepustakaan hukum Belanda, karena kedua istilah tersebut memiliki perbedaan yang mendasar, terutama berkaitan dengan karakter hukumnya. Berdasarkan karakternya *bevoegheid* digunakan dalam konsep hukum publik dan konsep hukum privat, sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik saja.

Menurut S.F. Marbun,<sup>48</sup> "wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat, antara lain:

- a. Express implied;
- b. Jelas maksud dan tujuan;
- c. Terikat pada waktu tertentu;
- d. Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis; dan
- e. Isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit.

---

<sup>47</sup> Abdul Rasyid Thalib, *op.cit.*, 2006, hal 211.

<sup>48</sup> S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1997, hal. 154-155.

Seperti yang dikutip Sadjijono dalam Utrecht, bahwa wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi,<sup>49</sup> sebab di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan di dalam hukum tata negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*),<sup>50</sup> artinya hanya tindakan yang sah (berdasarkan wewenang) yang mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Berkaitan dengan kekuasaan hukum, ada dua hal yang perlu dideskripsikan, yakni berkaitan dengan keabsahan (sahnya) tindak pemerintahan dan kekuasaan hukum (*rechtskracht*), kedua hal tersebut saling berkaitan. "Sah" adalah pendapat atau pernyataan tentang sesuatu tindak pemerintahan, sedangkan "kekuasaan hukum", adalah sesuatu yang mengenai kerjanya (lingkungan dan pengaruhnya). Suatu tindak pemerintahan sah, bilamana dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum, dan suatu tindak pemerintahan memunyai kekuasaan hukum bilamana dapat mempengaruhi pergaulan hukum.<sup>51</sup> Kesimpulannya, bahwa wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan tersebut mendapat kekuasaan hukum.

---

<sup>49</sup> F.A.M Stroink dalam Philipus M. Hadjon dalam makalahnya berjudul "tentang wewenang", juga dapat dilihat dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, UII, Press, Yogyakarta, hal.72 serta lihat juga Sadjijono, Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi, Yogyakarta: Laskbang Pressindo, 2008, hal.50.

<sup>50</sup> Ibid

<sup>51</sup> Sadjijono., *op.cit.*, hal 50.



Kemudian secara teoritis, pengertian kekuasaan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yakni:<sup>52</sup> kekuasaan hukum formil (*formele rechtskracht*) dan kekuasaan hukum materiil (*materiele rechtskracht*).

- a. Kekuasaan hukum formil (*formele rechtskracht*) adalah pengaruh yang timbul akibat adanya keputusan; dan
- b. Kekuasaan hukum materiil (*materiele rechtskracht*), adalah keputusan yang tidak lagi dapat dibantah oleh suatu alat hukum

Pembedaan tentang kekuasaan hukum tersebut berdasarkan kekuatan mengikatnya dan sahnya suatu keputusan yang telah dinyatakan dengan tegas, sehingga keputusan yang dinyatakan tersebut memiliki pengaruh terhadap ketertiban hukum<sup>53</sup>.

Di dalam hukum publik konsep wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan, namun tidak dapat diartikan sama. Menurut Bagir Manan, didalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>54</sup> Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

---

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Lihat pandangan P. Nicolai dan Bagir Manan dalam Ridwan AR, *op.cit.*, 2002, hal 73

Menurut Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon,<sup>55</sup> dan dikutip kembali oleh Sadjijono, di dalam hukum publik wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu:

1. Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum
2. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan
3. Komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standart wewenang, baik standart umum (semua jenis wewenang) maupun standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Di dalam kepustakaan hukum publik terutama dalam hukum administrasi, wewenang pemerintahan berdasarkan sifatnya dilakukan pembagian, sebagai berikut<sup>56</sup>:

1. Wewenang yang bersifat terikat; yakni wewenang yang harus sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan wewenang tersebut dapat dilaksanakan, termasuk rumusan dasar isi dan keputusan yang harus diambil. Di sini ada aturan dasar yang mengatur secara rinci syarat-syarat yang digunakannya wewenang. Syarat tersebut mengikat bagi organ pemerintahan ketika akan menjalankan wewenangnya dan mewajibkan sesuai dengan aturan dasar dimaksud ketika wewenang dijalankan. Contoh: Wewenang penyidik untuk menghentikan penyidikan. Penghentian penyidikan merupakan wewenang penyidik yang bersifat terikat, karena penyidik dapat melakukan penghentian penyidikan dengan syarat:
  - a. Perkara bukan merupakan perbuatan pidana;
  - b. Tidak cukup bukti unsur pidananya;
  - c. Tersangka meninggal dunia.

<sup>55</sup> Sadjijono, *Memahami...op. cit.*, hal. 52., lihat pula Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih (Pidato Penerimaan Guru Besar)*, Universitas Airlangga, Surabaya, Tanggal 10 Oktober 1994, hal 7. Sadjijono, *Memahami...op. cit.*, hal. 52.

<sup>56</sup> *Ibid*

Apabila ketiga syarat tersebut salah satu tidak terpenuhi, maka penyidik tidak berwenang menghentikan penyidikannya.

2. Wewenang yang bersifat fakultatif;  
yakni wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, namun demikian tidak ada kewajiban atau keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut dan sedikitbanyak masih ada pilihan lain walaupun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal dan keadaan tertentu berdasarkan aturan dasarnya.
3. Wewenang yang bersifat bebas;  
yakni wewenang badan atau pejabat pemerintahan (administrasi) dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan, karena peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang tersebut.

Tindak pemerintahan harus didasarkan pada norma wewenang, karena norma wewenang menjadi dasar keabsahan atas tindak pemerintahan. Wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan merupakan legalitas formal, artinya yang memberi legitimasi terhadap tindak pemerintahan, maka dikatakan bahwa substansi dari asas legalitas tersebut adalah wewenang, yakni wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan prinsip negara hukum yang meletakkan Undang-undang sebagai sumber kewenangan. Oleh karena itu berbicara tentang dasar-dasar wewenang bersangkutan paut dan tidak dapat dipisahkan dengan asas legalitas.

#### **D. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan**

Uraian di atas setidaknya menjelaskan bahwa wewenang memberikan kuasa kepada pemerintah untuk melakukan tindakan. Namun dalam kali ini tampaknya perlu diperjelas melalui apa kewenangan itu diperoleh. Kewenangan itu diperoleh tidak lain berasal dari peraturan perundang-undangan, atau acapkali disebut dengan legalitas formal. Legalitas formal ini artinya yang memberi legitimasi terhadap tindak pemerintah, maka dikatakan

bahwa substansi dari asas legalitas tersebut adalah wewenang, yakni wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan<sup>57</sup>.

Jika meninjau kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur tindak pemerintah tersebut, tampaknya perlu melihat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disana diatur sejumlah tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah.<sup>58</sup>

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut suatu tindakan pemerintah memiliki suatu dasar hukum untuk bertindak dalam menjalankan pemerintahan. Kemudian secara teori yang seringkali digunakan untuk mempelajari dalam mengidentifikasi asal muasal cara memperoleh wewenang pemerintahan itu paling tidak terbagi atas tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Namun ada juga beberapa pendapat yang menjelaskan, bahwa di dalam kepustakaan hukum administrasi ada dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yakni atribusi dan delegasi, sedangkan mandat merupakan kadang-kadang saja, oleh karena itu seringkali ditempatkan secara

---

<sup>57</sup> Sadjijono, *op.cit.*, hal 55.

<sup>58</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor , Pasal 7

tersendiri, kecuali dikaitkan dengan gugatan tata usaha negara, mandat disatukan karena penerima mandat tidak dapat di gugat secara terpisah.

Mengenai adanya pendapat yang berbeda tersebut acapkali dapat ditelusuri dari beberapa kepustakaan hukum, antara lain melalui pendapat H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt,<sup>59</sup> menurutnya wewenang pemerintah diperoleh dari tiga cara, yakni *atributie*, *delegatie*, dan *mandaat* yang seringkali dimaknai, sebagai berikut:

*Atributie toekening van een bestuursbevoegdheid door een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander; mandaat; een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namenshem uitoefenen door een ander.*

(atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan lainnya; mandat adalah terhadai ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Dari uraian tersebut dapat disebutkan bahwa yang mampu membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar, dengan demikian pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Lain halnya dari pendapat H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt, F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek, mengatakan bahwa hanya ada dua cara organ

---

<sup>59</sup> Lihat H.D. van Wijk/willwm Konijnenbelt dalam Ridwan HR, 2002, *op.cit.*, hal 74-75.

pemerintahan memperoleh wewenang, yakni atribusi dan delegasi, yakni atribusi berkenaan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi adalah menyangkut pelimpahan wewenang dari wewenang yang telah ada. Untuk wewenang mandat dikatakan tidak terjadi perubahan wewenang apapun, yang ada hanyalah hubungan internal. Dilihat dari beberapa pendapat tersebut dapat disimpulkan, bahwa secara teoritis pemerintah memperoleh kewenangan melalui tiga cara dan sekaligus melekat sebagai wewenangnya, yakni wewenang atribusi, wewenang delegasi, dan wewenang mandat<sup>60</sup>.

Maka jelaslah sudah bahwa memang di dalam khasanah hukum administrasi negara telah dikenal tiga sumber kewenangan pemerintah, yaitu "atribusi", "delegasi", dan "mandat", yang ketiganya dapat secara rinci melalui tinjauan berikut.

### **1. Atribusi**

Menurut istilah hukum, atribusi (*attributie*) mengandung arti pembagian (kekuasaan), dalam kata *attributie van rechtsmacht*, diartikan sebagai pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie* atau kompetensi mutlak), yang merupakan sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht*.<sup>61</sup> Pada *attributie* (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru

---

<sup>60</sup> Sadjijono, *op.cit.*, hal. 59, lihat juga Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara...* hal. 105.

<sup>61</sup> Agusalam A. G, 2007, *op.cit.*, hal. 101.

dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

Atribusi digambarkan sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri, tanpa si pemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan-kewenangan itu. Jadi, pada delegasi terjadi penyerahan kewenangan dari pihak yang sendiri memang telah ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu sedang atribusi terjadi, pemberian kewenangan dari pihak yang sendiri tidak (tanpa) ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu.<sup>62</sup>

Wewenang atribusi (*atribusi bevoegdheid*), adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian yang disebut sebagai asas legalitas (*legalitietbeginsel*) sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, wewenang ini dapat didelegasikan maupun dimandatkan<sup>63</sup>.

Untuk atribusi, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orisinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, 103.

<sup>63</sup> Sadjijono., *op.cit.*, hal. 59.

ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama.

Wewenang atribusi oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelj dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, dan dikatakan juga, bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*beschikking*) yang langsung bersumber kepada undang-undang. Pendapat lain mengatakan,<sup>64</sup> bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu<sup>65</sup>, sedangkan Indriharto mengemukakan bahwa "atribusi" adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.<sup>66</sup>

Dari pengertian di atas dapat dimengerti bahwa suatu atribusi kewenangan mungkin untuk terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan kepada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

## 2. Delegasi

Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan

---

<sup>64</sup> Rapport dalam Philipus M. Hadjon, lihat dalam Sadjijono, Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrai, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2008, hal.59.

<sup>65</sup> Sadjijono. *loc. cit*

<sup>66</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal.91.



kekuatan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.<sup>67</sup>

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

Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula disubdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk *subdelagatoris* ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada organ atau pegawai-pegawai bawahan bilamana

---

<sup>67</sup> Agusalim A. G., *op.cit.*, hal.104.

organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut<sup>68</sup>.

Menurut Heinrich Triepel,<sup>69</sup> pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku suatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan suatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya, sedangkan yang menerima pendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.

Menurut Alf Ross (pakar Prancis),<sup>70</sup> pendelegasian kekuasaan perundang-undangan tidaklah mungkin dalam ungkapan *delegata potesta non potest delegatari*, artinya kekuasaan yang didelegasikan tak boleh didelegasikan lagi (jadi, subdelegasi tidak diperkenankan). Pendapat Ross ini didukung oleh Esmein, dengan mengacu pada pandangan bahwa kekuasaan membuat undang-undang yang ada pada badan pembuat undang-undang adalah suatu kekuasaan yang didelegasikan, yaitu kekuasaan yang didelegasikan, yaitu kekuasaan yang didelegasikan oleh rakyat pada badan pembuat undang-undang dan karenanya tak boleh

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> *Ibid.*, 105.

<sup>70</sup> Ibid.

didelegasikan lagi. Sementara, Hans Peters<sup>71</sup> memberikan batas-batas yang berdasarkan hukum positif bagi pendelegasian, yaitu;

- a. Jika suatu kewenangan berdasar atas suatu sumber hukum yang lebih tinggi daripada yang kuasai oleh yang menguasakan (mendelegasikan)
- b. Terletak dalam asas bahwa tak ada suatu organ yang boleh mendelegasikan keseluruhan kompetensinya, juga tidak mengenai bagian-bagian yang pokok dari padanya kepada lain alat perlengkapan
- c. Delegasi adalah penyerahan kewenangan oleh organ yang hingga saat itu ditunjuk untuk menjalankan kewenangan yang didelegasikan itu atas namanya dan menurut pendapat sendiri. Atribusi digambarkan sebagai pemberian kewenangan kepada organ lain, yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri. Pada delegasi, terjadi penyerahan kewenangan dari pihak yang sendiri memang telah ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu, sedangkan pada atribusi terjadi pemberian kewenangan dari pihak yang sendiri tidak (tanpa) ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu.

Delegasi oleh Indroharto diartikan sebagai pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau pejabat pemerintah yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atribusi kepada badan atau pejabat pemerintah lain.<sup>72</sup>

Delegasi kewenangan atribusi (*attributive*) hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orisil, sedangkan delegasi (*delegative*) merupakan penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula disubdelegasikan kepada *subdelegatoris*. Untuk *subdelegatoris* ini berlaku sama dengan delegasi.

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Indroharto., *Loc. Cit.*

Jadi, wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi. Jadi wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada organ atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Melalui gambaran di atas paling tidak dapat dipahami secara kongkrit bahwa kewenangan delegasi bisa terjadi jikalau pendelegasian kekuasaan didasarkan pada amanat dalam salah satu pasal undang-undang (khususnya dalam konsideran mengingat) untuk ditindaklanjuti. Akhirnya dapat dikatakan bahwa fungsi pokok pendelegasian wewenang yang tak terhindarkan dalam setiap organisasi mencerminkan beberapa hal, yaitu:

- a. Pertama, merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi dalam proses kewenangan yang harus dilalui dalam segala tingkatan, agar kebijakan pucuk pimpinan dapat terlaksana secara efektif.
- b. Kedua, untuk meringankan beban kerja pimpinan
- c. Ketiga, sebagai upaya pemencaran wewenang sehingga memberi peluang bagi pihak lain untuk berperan serta dalam suatu bekerjasama dalam organisasi, serta menghindari aspek otoriter dan kediktatoran. Pendelegasian sebagian dari wewenang pimpinan pusat secara berjenjang kepada bawahan, membuka kemungkinan putusan-putusan kebijaksanaan yang diambil akan lebih memperhatikan dan lebih sesuai dengan situasi dan kondisi setempat.
- d. Keempat, menghindari akibat-akibat negatif penerapan kebijaksanaan yang sesuai dengan situasi dan kondisi setempat
- e. Kelima, membuka peluang bagi ruang lingkup wewenang yang didelegasikan kepadanya.
- f. Keenam, menghindari perbenturan antara keharusan memecahkan banyak persoalan dalam waktu terbatas, tetapi harus mempertimbangkan secara cermat demi menjamin keputusan yang diambil.
- g. Ketujuh, untuk mendukung perluasan atau pengembangan kegiatan (pelayanan), maka perlu menciptakan perangkat

tambahan beserta penyerahan wewenang dalam mengambil keputusan untuk menjalankan tambahan urusan itu.

### 3. Mandat

Kata mandat (*mandaat*) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang didalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab alat pemerintah pertama tersebut<sup>73</sup>.

Wewenang *mandate* (*mandaat bovoegdheid*), adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggungjawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan . setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi *mandate* (*mandans*)<sup>74</sup>.

Pada mandat tidak ada penciptaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja pada mandat, mandans tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan *mandate*, sehingga secara yuridis-

<sup>73</sup> Agussalim A. G, *op. cit.*, hal. 106

<sup>74</sup> Sadjijono., *op.cit.*, hal. 60.

formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat. Selain kepada pegawai bawahan, mandat dapat pula diberikan kepada organ atau pegawai bawahan sesuai ketentuan hukum yang mengaturnya. Bila tidak ada ketentuan hukum yang mengaturnya, mandat dapat dianggap sah menurut hukum yang mengaturnya, mandat dapat dianggap sah menurut hukum jika memenuhi tiga syarat:

- a. *De mandataris aanvardt her mandaat*
- b. *De gemandateerde bevoegdheid ligt in de sfeer van de normale bevoegheden van demandataris, en ;*
- c. *Serta de btrokken wettelijke regeling verzet niet tegen (deze vorm van) mandatering<sup>75</sup>*

Menurut Heinrich,<sup>76</sup> mandat dapat berupa *opdracht* (suruhan) pada suatu alat perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun tindakan hukum oleh pemegang suatu wewenang suatu wewenang memberikan kuasa penuh (*volmacht*) kepada sesuatu subjek lain untuk melaksanakan kompetensi nama si pemberi mandat. Jadi, sipenerima mandat bertindak atas nama orang lain. Sementara, menurut Lubberdink, pertanggungjawaban untuk pelaksanaan wewenang tetap pada pemberi kuasa, sebab pemberi kuasa yang memberikan petunjuk, baik yang umum maupun petunjuk khusus kepada mandataris.<sup>77</sup>

Menurut Bohtlingk,<sup>78</sup> dalam hukum tata negara, mandat dapat diartikan sebagai perintah yang diberikan oleh seorang pejabat atas nama jabatannya atau golongan jabatannya kepada pihak ketiga untuk

---

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> *Ibid.*, 107

melaksanakan (sebagian) tugas pejabat itu atas nama jabatan atau golongan jabatan. Pada mandat, kewenangan tidak pindah tangan, pemangku jabatan tetap berwenang bertindak atas nama jabatannya atau golongan jabatannya. Hanya saja, dengan pemberian mandat, ada pihak ketiga, yaitu, mandataris yang memperoleh kewenangan yang sama.

Menurut Kelsen, kekuasaan membuat peraturan diselenggarakan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, hanya penguasa atau badan yang berwenang bisa membuat norma yang mengikat dan kewenangan yang demikian hanya bisa didasarkan pada norma yang memberi kuasa menerbitkan peraturan. Jadi, peraturan yang mengikat diterbitkan oleh badan yang memiliki wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang memberi kuasa untuk itu. Kuasa yang diberikan tersebut menentukan badan, bentuk peraturan, dan lingkup kewenangan yang boleh diatur.<sup>79</sup>

### **E. Tindakan Hukum dan Perbuatan Hukum Jabatan Pemerintahan**

Suatu tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintahan atau administrasi negara. Berdasarkan pengertian ini tampak ada beberapa unsur yang terdapat di dalamnya. Misalnya Muchsan menyebutkan unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan sebagai berikut:

---

<sup>79</sup> Ibid.

1. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka fungsi pemerintahan
3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat<sup>80</sup>.

Unsur-unsur yang dikemukakan oleh Muchsan ini perlu ditambah, terutama dalam kaitannya dengan negara hukum yang mengedepankan asas legalitas atas *wetmatigheid van bestuur*, yaitu perbuatan hukum administrasi negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, *administratiefrechtelijke recht handelingen kunnen in principe allen verricht worden in de gevallen waarin en op de wijze waaop een wettelijk voorschrift dat heeft voorzien of toelaat*<sup>81</sup> (pada prinsipnya, tindakan hukum administrasi negara hanya dapat dilakukan dalam hal dan dengan cara yang telah diatur dan diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan).

Pemerintah atau administrasi negara adalah subjek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintahan dan badan hukum. Karena mewakili dua institusi, dikenal ada dua macam tindakan hukum, yaitu tindakan-tindakan hukum publik (*publiekrechtshandelingen*) dan tindakan hukum privat (*privaatrechthandelingen*). Di dalam ABAR, tindakan hukum pemerintahan dijelaskan sebagai berikut:

---

<sup>80</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 116.

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



*”de rechthandelingen door de overheid in haar bestuursfunctie, kunnen worden onderscheiden in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen. Onder publiekrechtelijke rechtshandelingen worden hier verstan de rechthandelingen die verricht op de grondslag van het publiekrecht; onder privaatrechtelijke rechthandelingen; rechtshandelingen die verricht worden op grondslag van her privaatrecht”*

(Tindakan hukum pemerintah yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Tindakan hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan tersebut didasarkan pada hukum publik atau tindakan hukum yang dilakukan berdasarkan hukum publik, sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan)<sup>82</sup>.

Uraian tindakan hukum yang begitu luas memberikan kewenangan yang besar pula kepada pemerintah, namun bila kembali mengingat konsekuensi Negara Indonesia sebagai negara hukum, maka wajib adanya jaminan bagi administrasi Negara sebagai alat perlengkapan Negara untuk dapat menjalankan pemerintahan dan menjamin agar warga negara memiliki hak dan kewajiban mendapat jaminan perlindungan. Oleh karena itu, kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak munculnya konsep negara hukum klasik *formele rechtstaat* atau *liberale rechtsstaat* yaitu *wetmatigheid van bestuur* artinya pemerintahan menurut undang-undang. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang. Sebagaimana yang dikemukakan H.D. van Wijk sebagai berikut:

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hal. 118.

*Wetmatigheid van bsetuur : de uitvoerende macht bezit uitsluitend die bevoegheden welke haar uitdrukkelijk door de Grondwet of door een andere wet zijn toegekend.*

(pemerintahan menurut undang-undang: pemerintah mendapatkan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau Undang-Undang Dasar)<sup>83</sup>.

Asas legalitas ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat dari tindakan pemerintah. Dengan asas ini kekuasaan dan wewenang bertindak pemerintah sejak awal sudah dapat diprediksi (*predictable*). Wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan memberikan kemudahan kepada masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian.<sup>84</sup>

Negara Perancis mengenalnya sebagai *le principe de la le galite de i'administration*; Jerman menyebutnya dengan *gesetz-massigkeit der verwltung* dan bagi Inggris adalah merupakan bagian *the rule of law*. Indroharto secara negatif merumuskan: "...tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya"<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Wijk, H.D. van, Hoofdstukken van administratief recht, vuga, S-Gravenhage, 1984, hal 34, dikutip oleh Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, Bandung: Alumni, 2004, hal. 44.

<sup>84</sup> Ibid, hal 44. lihat juga Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal. 84.

<sup>85</sup> Indroharto, 1993, *op.cit.*, hal.83.

Usaha untuk mencapai tujuan negara sebagai organisasi kekuasaan, pemerintah atau administrasi negara adalah organ negara yang memiliki kedudukan yang istimewa, dapat melakukan tindakan sebagai instrumen yang menghubungkannya dengan kehidupan bersama anggota masyarakat. E. Utrecht menggolongkan perbuatan hukum (*rechthandelingen*) dan golongan yang bukan perbuatan hukum atau tindakan nyata (*feitelijke handelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak menimbulkan akibat hukum. bagi hukum administrasi negara yang penting hanya golongan perbuatan hukum, dan golongan perbuatan yang bukan perbuatan hukum adalah *irrelevant* (tidak berarti).<sup>86</sup>

Karena tindakan nyata dianggap irrelevant, tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*) yang banyak dibicarakan adalah tindakan hukum. Menurut Romeijn, sebagaimana yang disarikan Kuntjoro Purbopranoto tindakan hukum adalah tiap-tiap tindakan/perbuatan dari suatu alat perlengkapan menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi.<sup>87</sup> Demikian pula pendapat Van Poelje tindakan hukum publik adalah: "*rechtshandeling door de overheid in haar bestuursfunctie verricht*" (Tindakan yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan)

H. J. Romeijn mengemukakan sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR<sup>88</sup>;

*"Een administratieve rechtshandeling is dan een wilsverklaring in een bijzonder geval uigaaende van een administratief orgaan, gericht op het in*

---

<sup>86</sup> Irfan Fachruddin, 2004, *op.cit.*, hal. 62

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

*het leven roepen van een rechtgevolg op het gebed van administratief recht”*

(Tindakan hukum administrasi negara adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi).

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya tindakan hukum administrasi negara memiliki unsur<sup>89</sup>:

- a. Tindakan dilakukan oleh suatu alat perlengkapan pemerintah (*bestuursorgaan*) atau penguasa (*overheid*)
- b. Tindakan dilakukan dalam menjalankan fungsi pemerintahan
- c. Berisi pernyataan kehendak dari organ administrasi, dan
- d. Dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi

Tindakan hukum yang dilaksanakan oleh pemerintah dibedakan kepada tindakan hukum privat (*privaatrechtelijke rechthandelingen*) dan tindakan dalam hukum publik (*publiekrechtelijke rechthandelingen*). Tindakan hukum privat adalah”...*rechthandelingen die verricht worden op grondslag van het privaatrecht*”(Tindakan hukum yang didasarkan kepada ketentuan hukum privat).<sup>90</sup> Sedangkan tindakan hukum publik adalah:”...*rechthandelingen die verricht worden op de grondslag van het publiekrecht*” (“..tindakan hukum yang didasarkan kepada ketentuan hukum publik”)<sup>91</sup>.

Kedudukan hukum pemerintah yang mewakili dua institusi yang tampil dengan ”*twee petten*” dan diatur dengan dua bidang hukum yang berbeda, yaitu hukum publik dan hukum privat, akan melahirkan tindakan hukum

---

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid

<sup>91</sup> Ibid

dengan akibat-akibat hukum yang juga berbeda. Di dalam praktik agak sukar membedakan kapan tindakan hukum pemerintah itu diatur oleh hukum publik dan kapan tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum perdata, apalagi dengan adanya kenyataan sebagai akan ternyata dibawah bahwa tindakan hukum administrasi tidak selalu dilakukan oleh organ pemerintahan, tetapi juga oleh seseorang atau badan hukum perdata dengan persyaratan tertentu. Disamping itu, ada pula kesukaran lain dalam menentukan garis batas (*scheidinglijn*) tindakan pemerintah apakah bersifat publik atau privat, terutama sehubungan dengan adanya dua macam tindakan hukum publik, yaitu yang bersifat murni (*de puur publiekrechtelijke*), sebagai tindakan hukum yang dilaksanakan berdasarkan kewenangan publik, dan bersifat campuran antara hukum publik dan hukum privat (*de gemengd publiek-en privaatrechtelijke*).<sup>92</sup> Oleh karena itu, diperlukan klarifikasi mengenai kapan tindakan hukum pemerintah atau administrasi ini bersifat dan diatur oleh hukum perdata dan kapan tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum publik.

Secara teoritis, cara untuk menentukan apakah tindakan pemerintahan itu diatur oleh hukum privat atau hukum publik adalah dengan melihat kedudukan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut. Jika pemerintah bertindak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, hanya hukum publiklah yang berlaku. Jika pemerintah bertindak tidak dalam kualitas pemerintah, hukum privatlah yang berlaku.<sup>93</sup> Dengan kata lain, ketika pemerintah terlibat dalam pergaulan keperdataan dan bukan dalam kedudukannya sebagai pihak yang memelihara

---

<sup>92</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 118.

<sup>93</sup> Ibid

kepentingan umum, ia tidak berbeda dengan pihak swasta yaitu tunduk pada hukum privat.<sup>94</sup> Cara lainnya adalah dengan melakukan pembedaan antara *overheid* dan sisi lain sebagai *lichaam*. Sebagai *overheid*, daerah melaksanakan kewenangan atau tugas-tugas pemerintahan yang diberikan dan diatur oleh ketentuan hukum publik. Sebagai *lichaam*, daerah merupakan wakil dari badan hukum, yang dapat bertindak dalam lapangan keperdataan dan tunduk pada ketentuan hukum perdata.<sup>95</sup> Sebagai contoh, ketika kabupaten membeli beberapa mobil bus baru untuk kepentingan perusahaannya, kabupaten melaksanakan perjanjian jual beli yang di dasarkan pada hukum perdata.<sup>96</sup> disebutkan juga bahwa *"Als zodanig is de gemeente draagster van privaatrechtelijke rechten en plichten, zij kan deelnemen aan het "gewone" rechtsverkeer. En wanneer zij dat doet neemt zij in beginsel dezelfde positie in als elke andere natuurlijke of rechtspersoon"*

Sebagaimana badan hukum privat, kabupaten merupakan pemikul hak dan kewajiban keperdataan. Kabupaten dapat melakukan berbagai tindakan hukum berdasarkan hukum perdata. Ia dapat terlibat dalam lalu lintas pergaulan hukum "biasa". Apabila kabupaten melakukan tindakan tersebut, secara prinsip kedudukannya sama seseorang atau badan hukum.

## **F. Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pejabat Sebagai Pemangku Jabatan**

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, hal.119.

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

<sup>96</sup> *Ibid.*

dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).<sup>97</sup> Dalam kamus hukum ada dua istilah yang stellen.<sup>98</sup> Dalam kamus hukum, *ansprakelijk* berarti "verbonden, verantwoordelijk, in rechte gehouden voor enige schuld of voor de gevolgen van enig handeling (terikat, bertanggungjawab, bertanggung jawab menurut hukum atas kesalahan atau akibat suatu perbuatan).<sup>99</sup> Dari pengertian ini muncul istilah pertanggungjawaban berdasarkan undang-undang; "wettelijke aansprakelijkheid is gehoudenheid tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad" (pertanggungjawaban menurut undang-undang, yaitu kewajiban mengganti kerugian yang timbul karena perbuatan melanggar hukum.<sup>100</sup> Sementara itu, *verantwoordelijk* berarti "Verplicht tot hrt afleggen van verantwoording en tot het dragen van event toerekenbare schade (desgevordee), in rechte of in bestuursverband.<sup>101</sup> (kewajiban untuk memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk menanggung kerugian yang muncul (jika diperlukan), baik dalam hukum maupun dalam hubungan pemerintahan).

Beralih mengenai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pejabat paling tidak dapat diketahui melalui perbandingan berikut antara jabatan dan pejabat. Berdasarkan pengertian dan lingkup dari jabatan paling tidak dapat disarikan, bahwa jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara, setelah itu jabatan adalah pihak yang memiliki dan dilekati wewenang, serta adanya hak dan kewajiban yang berjalan terus sehingga bisa disebutkan

---

<sup>97</sup> WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, 1979, hal.1014.

<sup>98</sup> Ibid., hal.1346.

<sup>99</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 337.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Ibid.

jabatan tidak peduli dengan pergantian pejabat. Turut pula dikuatkan bahwa kewenangan pemerintahan {hak-hak dan kewajiban-kewajiban} itu melekat pada jabatan, untuk kedudukannya jabatan ini dinamakan dengan organ, dan terakhir jabatan diatur oleh hukum tata negara dan hukum administrasi.

Jika menyoroti uraian tentang pejabat, acapkali disebutkan bahwa pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenang, ini dikarenakan pejabat sama sekali tidak "memiliki" wewenang, kemudian mengenai waktu pengisiannya juga seringkali berganti-ganti, lalu yang patut diketahui bahwa pejabat tersebut tunduk terhadap hukum kepegawaian, kemudian selain diatur dan tunduk pada hukum kepegawaian pejabat juga tunduk pada hukum keperdataan, khusus dalam kapasitasnya selaku individu atau pribadi (*privepersoon*).

Dari kedua perbandingan tersebut penerapan tanggung jawab lebih tertuju kepada pejabat, karena pejabatlah yang menjalankan jabatan tersebut, sehingga ia akan diminta pertanggungjawaban atas keadaan yang dilakukannya selama memangku jabatan tersebut. Pertanggungjawaban tersebut sekiranya berkaitan secara hukum ini disesuaikan dengan perbuatan dan tindakan hukum yang dijalankan selama memangku jabatan serta turut pula dipertanyakan melalui apa atau berdasarkan apakah ia memperoleh sumber wewenang (atribusi, delegasi, mandat) yang sebelumnya telah dijelaskan, atas itu pula pertanggungjawaban hukum diperlukan dalam mengidentifikasi kebenaran fungsi yang ia lakukan.

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, pertanggungjawaban hukum menunjuk kepada istilah *liability*, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang



dilakukan oleh subjek hukum. Dalam istilah hukum Belanda, tampak bahwa penggunaan istilah *aansprakelijkheid* hanya menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, sedangkan *verantwoordelijk* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (*in rehten*) dan pertanggungjawaban politik atau pemerintahan (*in bestuursverband*)<sup>102</sup>.

Artinya ketika ada subyek hukum yang melalaikan kewajiban hukum yang seharusnya dijalankan atau melanggar hak subjek hukum lain, kepada yang melalaikan kewajiban dan melanggar hak itu dibebani tanggung jawab dan dituntut memulihkan atau mengembalikan hak yang sudah dilanggar tersebut<sup>103</sup>. Beban tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi atau hak itu ditujukan kepada setiap subjek hukum yang menunjuk pada pertanggungjawaban, yakni *liability* (*the state of being liable*) dan *responsibility* (*the state or fact being responsible*). *Liability* merupakan istilah hukum yang luas (*a broad legal term*), yang didalamnya antara lain mengandung makna bahwa<sup>104</sup>:

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

---

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> *Ibid.*, hal 338.

<sup>104</sup> Ibid.

Bersesuaian dengan penelitian ini, tampaknya untuk menganalisis pertanggungjawaban hukum apa yang paling tidak berkorelasi langsung dengan jabatan dan penjabatan, sekiranya perlu untuk melihat pertanggungjawaban hukum keduanya melalui perspektif hukum administrasi negara dan perspektif hukum pidana berikut.

### **1. Perspektif Hukum Administrasi Negara**

Dalam ensiklopedi administrasi, *responsibility* adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Disebutkan juga bahwa pertanggungjawaban mengandung makna; meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas yang dibebankan kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.<sup>105</sup>

Untuk mengkaji lebih dalam perihal pertanggungjawaban dalam perspektif hukum administrasi negara kiranya sangat berhubungan dengan pernyataan Lord Acton, bahwa kekuasaan sangat potensial untuk disalahgunakan. Sebagaimana diungkapkannya: "*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*". Semakin besar kekuasaan, akan semakin besar pula kecenderungan untuk disalahgunakan.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, hal. 335

<sup>106</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1993, hal.52.

Untuk itu perlu adanya sebuah pembatasan agar kekuasaan itu tetap berjalan pada jalurnya. Pembatasan itu tidak lain adalah hukum, sebagai negara hukum, sudah sepatutnya menerapkan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* pada jalurnya, yang intinya menurut Sri Soemantri adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- c. Adanya pembagian kekuasaan negara;
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtelijke control*)<sup>107</sup>.

## 2. Perspektif Hukum Pidana

Tanggung jawab dalam perspektif ini sesungguhnya menggambarkan bahwa tanggung jawab merupakan salah satu penyeimbang dalam memposisikan kedudukan pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan roda organisasi negara. Pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur, memungut pajak, menegakkan hukum, mengenakan sanksi dan seterusnya, yang merupakan serangkaian “kekuasaan” dalam upaya mencapai tujuan hidup bernegara. Di lain pihak masyarakat memiliki pula hak untuk memperoleh perlindungan hukum dari berbagai tindakan pemerintah yang mungkin dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

---

<sup>107</sup> Sri Soemantri, M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, hal.29-30.

Mencermati pertanggungjawaban yang terkait dengan hukum pidana, acapkali tidak terlepas dari perbuatan kesalahan, yang melalui Andi Hamzah disebutkan bahwa kesalahan itu (dalam arti luas), meliputi:

- 1) Sengaja,
- 2) Kelalaian (culpa),
- 3) Dapat dipertanggungjawabkan.<sup>108</sup>

Selain meliputi ketiga kesalahan di atas terdapat pula bentuk kesalahan lainnya seperti melawan hukum<sup>109</sup>.

Sebagian besar penulis hukum pidana mengatakan bahwa "sengaja" itu sesuatu pengertian yang tidak berwarna, artinya tidak perlu pembuat mengetahui bahwa perbuatannya itu dilarang undang-undang.<sup>110</sup> Sementara untuk kelalaian, undang-undang tidak memberi definisi apakah kelalaian itu. Hanya memori penjelasan (*Memory van Toelichting*) mengatakan, bahwa (*culva*) terletak antara sengaja dan kebetulan<sup>111</sup>.

Mengenai dapat dipertanggungjawabkan atau kesalahan dan pertanggungjawaban pidana hanya dapat dilihat antara kaitan kesalahan dan melawan hukum, yang secara sederhana dapat dikatakan

---

<sup>108</sup> Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 1994, hal.103.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*, hal. 106.

<sup>111</sup> *Ibid.*, hal. 125.

bahwa ada kesalahan jika pembuat dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan<sup>112</sup>.

Sedangkan melawan hukum adalah mengenai perbuatan yang abnormal secara obyektif. Kalau perbuatan itu sendiri tidak melawan hukum berarti bukan perbuatan abnormal. Namun secara harfiah pengertian melawan hukum ini memiliki beragam arti. Namun selalu disebutkan bahwa pengertian melawan hukum itu terbagi secara *formel* dan *materiel*. Secara *materiel* Pompe mengatakan, dari istilahnya saja sudah jelas, melawan hukum (*wederrechtelijk*) jadi bertentangan dengan hukum, bukan dengan undang-undang. Sedang secara *formel* diartikan bertentangan dengan undang-undang. Apabila suatu perbuatan telah mencocoki rumusan delik, maka biasanya dikatakan telah melawan hukum secara *formel*<sup>113</sup>.

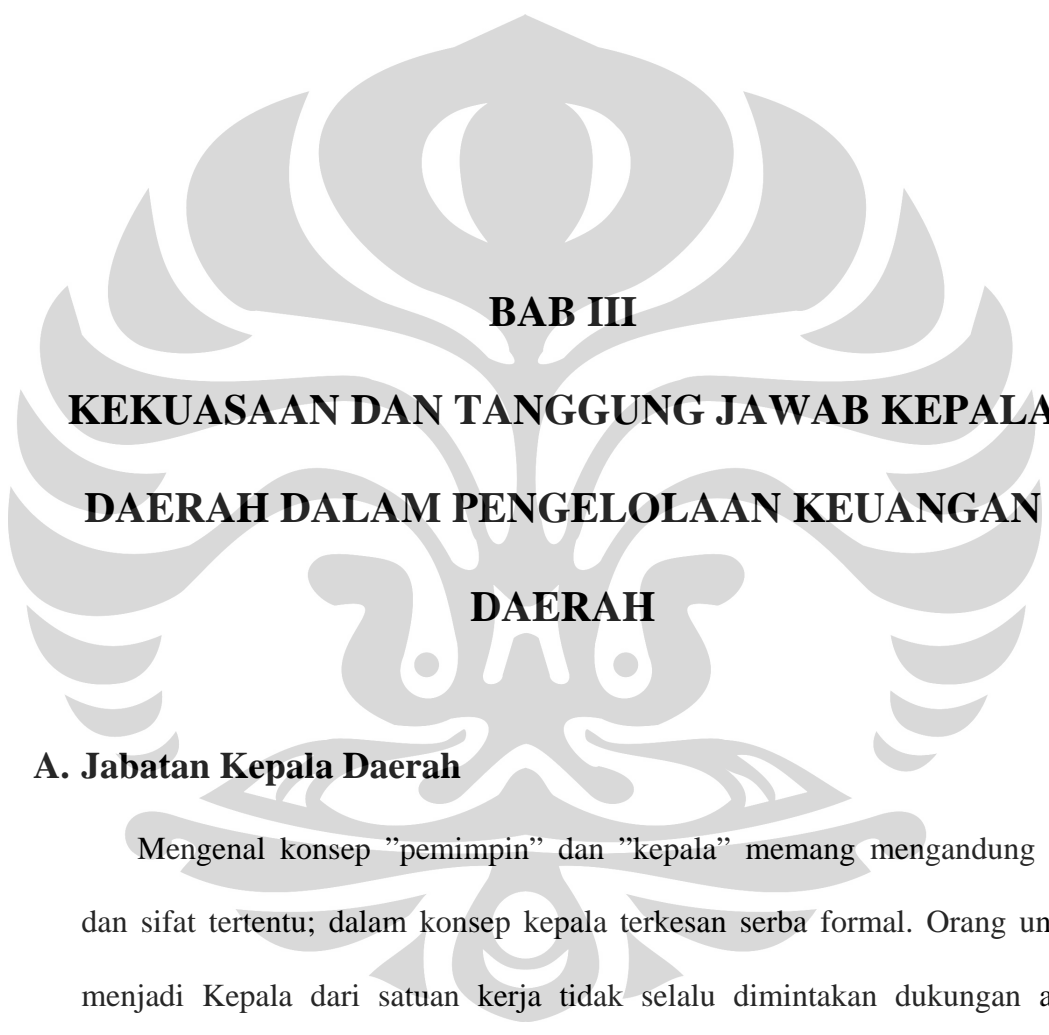
Dari empat macam kesalahan yang telah disebutkan itu berujung kepada suatu upaya pemaksaan hukum (*law enforcement*), ini tertuju berdasarkan akibat kesalahan yang harus dipertanggungjawabkan, yaitu melalui pemberlakuan sanksi pidana terhadap pihak pelanggar dengan mengingat sanksi pidana membawa serta akibat hukum yang berpaut dengan kemerdekaan pribadi (a.1. berupa pidana penjara, kurungan, dan harta benda (a.1. berupa pengenaan denda) dari pelanggar yang bersangkutan<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, hal. 130

<sup>113</sup> *Ibid.*, hal 132-133.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hal 262.



**BAB III**  
**KEKUASAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEPALA**  
**DAERAH DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN**  
**DAERAH**

**A. Jabatan Kepala Daerah**

Mengenal konsep "pemimpin" dan "kepala" memang mengandung ciri dan sifat tertentu; dalam konsep kepala terkesan serba formal. Orang untuk menjadi Kepala dari satuan kerja tidak selalu dimintakan dukungan atau persetujuan mereka yang akan dipimpin. Pemimpin mengandung pengertian dan ciri serta sifat yang lain dalam proses kejadiannya. Dalam pengertian pemimpin tergambar dalam benak kita perlunya dukungan para pengikut yang akan dipimpinnya. Terbayang pula bahwa sang pemimpin merupakan orang

yang dianggap yang utama dan antara sesamanya, yang terbaik diantara yang baik-baik<sup>115</sup>.

Beralih kepada asal mula istilah jabatan Kepala Daerah kiranya rangkuman<sup>116</sup> Ateng Syafrudin dalam pembahasan tentang susunan pemerintahan di daerah dan rencana sebutan atau predikat jabatan kepala pemerintahan yang dibahas dalam rapat PPKI tanggal 19 Agustus di bawah pimpinan Ir. Soekarno tampaknya dapat digunakan untuk mengawali penyebutan perihal Kepala Daerah. Pembahasan tersebut menghasilkan sarian berikut:

1. Pembagian wilayah administrasi pemerintahan untuk pertama kali ditetapkan setelah didiskusikan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 19 Agustus 1945.
  - a. Propinsi daerah tingkat I, pernah diusulkan lain yaitu “Gubernemen” atau “Mangkubumen”;
  - b. Keresidenan, pernah diusulkan dihapus tetapi kemudian dipertahankan meskipun “untuk sementara”;
  - c. Kabupaten Daerah Tingkat II, pernah diusulkan “kadipaten”
  - d. Kotamadya Daerah Tingkat II, pernah diusulkan “Herminte”, atau “Wilayah Kota” ada juga yang mengusulkan “Bandar”
  - e. Kawedanan, pernah diusulkan untuk dihapuskan;
  - f. Kecamatan, tidak dipersoalkan;
  - g. Khusus tentang Daerah Ibukota Negara yang sekarang disebut Daerah Khusus, pernah diusulkan agar diberi sebutan “Kota Agung”
  - h. Sebutan “daerah administrasi belaka” tidak tersebut eksplisit dalam diskusi mengenai pembagian daerah dalam rapat-rapat PPPKI
  
2. Nama atau sebutan jabatan kepala wilayah administrasi pemerintahan

<sup>115</sup> Ateng Syafrudin, *Kepala Daerah*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994, hal. 85.

<sup>116</sup> *Ibid.*, hal 16-17.

- a. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I pada mulanya diusulkan namanya “Mangkubumi”, sebagai Kepala Mangkubumen atau gubernemen
- b. Residen diusulkan dipertahankan dan dianggap sebagai alternatif jabatan “Wakil Gubernur” khususnya di Sumatera.
- c. Bupati Kepala Daerah Tingkat II pernah akan disebut “Adipati”.
- d. Walikotamadya Daerah Tingkat II oleh R.A.A.H Muharram Wiranatakoesoema pernah diusulkan sebutan “Bupati Kota”. Sebutan “Wali kota” diusulkan oleh Tengku Mohammad Hasan.
- e. Wedana dianggap perlu dipertimbangkan dari segi efisiensinya di kemudian hari
- f. Camat tidak dipersoalkan lebih lanjut; karena sejak zaman Jepang lebih dikenal daripada Wedana.

Jabatan Kepala Daerah<sup>117</sup> erat hubungannya dengan bentuk pemerintahan daerah. Dalam sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia misalnya pada awal revolusi, Kepala daerah tidak ditentukan berapa lama masa jabatannya karena saat itu berlaku aturan bahwa, jabatan kepala Daerah itu dirangkap dengan jabatan kepala pamongpraja yaitu Gubernur, Residen, Bupati dan Walikota. UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah No.22 tahun 1948 mencanangkan supaya jabatan itu diisi melalui pemilihan oleh dewan perwakilan rakyat daerah; tetapi berhubung dengan suasana ketika itu “untuk sementara waktu” masih dirangkap oleh pejabat pamongpraja tanpa pemilihan.

---

<sup>117</sup> Pada Bagian Penjelasan Pasal 11 dari Undang-Undang, Nomor 8, Tahun 1974 dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan pejabat Negara ialah:

1. Presiden
2. Anggota Badan Permusyawaratan/perwakilan Rakyat
3. Anggota Badan Pemeriksaan Keuangan
4. Ketua, Wakil, Ketua Muda dan hakim Mahkamah Agung
5. Anggota Dewan Pertimbangan Agung
6. Menteri
7. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh
8. Gubernur kepala daerah
9. Bupati kepala daerah/walikotamadya kepala daerah
10. Pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan



Jadi kepala daerah itu dapat dimutasikan oleh pejabat pemerintah pusat yang berwenang. Menurut penjelasan undang-undang itu, masa jabatan kepala daerah tidak dibatasi. Ia dapat diberhentikan oleh yang berwenang yaitu Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sesuai dengan tingkatan daerahnya atas usul dewan perwakilan rakyat daerah yang bersangkutan, meskipun yang berwenang itu dapat mengambil keputusan lain berbeda dengan usul pertimbangan dewan perwakilan daerahnya.<sup>118</sup>

Kemudian bila menarik jauh ke masa reformasi pada tahun 1999, Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan<sup>119</sup>. Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan<sup>120</sup>. Kemudian Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden.<sup>121</sup>

Namun di tahun 2004 istilah jabatan kepala daerah berubah mengikuti perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dimana disebutkan setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota<sup>122</sup>. Kemudian turut pula disertakan mengenai tugas dan wewenang Kepala Daerah serta kedudukannya dan kepada siapa ia bertanggungjawab melalui ketentuan sebagai berikut:

---

<sup>118</sup> Ibid., hal. 79.

<sup>119</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang *Pemerintahan Daerah*, Pasal 34

<sup>120</sup> Ibid., Pasal 41

<sup>121</sup> Ibid., Pasal 42.

<sup>122</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 24 ayat (1) dan (2).

#### Pasal 25

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 perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>123</sup>

#### Pasal 37

- (1) Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.
- (2) Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden<sup>124</sup>.

## B. Keuangan Negara dan Keuangan Daerah

Bila membaca secara seksama buku hukum keuangan Negara karangan Arifin P. Soeria Atmadja, beliau menceritakan panjang lebar perdebatan berkenaan perihal definisi keuangan Negara, ini terlihat dari definisi-definisi pakar Hukum Tata Negara yang memiliki kerangka hukum tersendiri, misalnya seperti Harun Alrasid yang pada akhirnya menyimpulkan bahwa:

Alhasil, istilah “keuangan Negara “ yang tercantum dalam UUD 1945, Pasal 23 ayat (5) harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Perlu dicatat tidak tertutup kemungkinan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang

<sup>123</sup> Ibid., Pasal 25

<sup>124</sup> Ibid., Pasal 37

menugaskan kepada Badan Pemeriksa Keuangan badan hokum yang lain dari Negara.<sup>125</sup>

Kemudian turut juga diwarnai perdebatan oleh Hamid A. Attamimi<sup>126</sup> dan H. Yusuf L. Indradewa<sup>127</sup> tetapi agar penulisan ini tidak larut dalam perbedaan pemikiran hukum tersebut, secara prinsip penulisan ini memilih pemikiran Arifin P. Soeria Atmadja, yang membagi pemikiran keuangan Negara melalui tiga interpretasi.

Definisi keuangan Negara dapat dipahami atas tiga interpretasi atau penafsiran terhadap Pasal 23 UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional keuangan Negara, yaitu penafsiran pertama adalah:

“..pengertian keuangan Negara diartikan secara sempit, dan untuk itu dapat disebabkan sebagai keuangan Negara dalam arti sempit, yang hanya meliputi keuangan Negara yang bersumber pada APBN, sebagai suatu sub-sistem dan suatu sistem keuangan negara dalam arti sempit”.<sup>128</sup>

<sup>125</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum; Praktik, dan Kritik*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal, 7.

<sup>126</sup> Untuk dapat menentukan apakah kata-kata keuangan Negara sebagaimana tercantum dalam ayat (5) Pasal 23 UUD 1945 tersebut harus diartikan APBN semata-mata ataukah APBN “plus” lainnya marilah kita melihat konstruksi di bawah ini. Kontruksi pertama: Ayat (1) menetapkan APBN harus ditetapkan dengan Undang-Undang. Ayat (5) menetapkan BPK diadakan untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara. Penjelasan ayat (5) menyebutkan untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang cara mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui DPR itu, perlu adanya BPK. Jadi meskipun dalam ayat (5) sendiri tidak disebut APBN melainkan hanya keuangan Negara, tetapi penjelasan ayat tersebut menunjukkan kepada APBN. Dengan demikian, yang dimaksud dengan *keuangan negara* adalah APBN. *Ibid.*, hal 14-15.

<sup>127</sup> Keuangan Negara yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 adalah keuangan negara yang dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran. Oleh sebab itu, pengertian keuangan Negara dalam ayat (5) itu tidak mencakup keuangan daerah dan keuangan perusahaan-perusahaan (kecuali Perjan= perusahaan jawatan). *Ibid.*, hal.42

<sup>128</sup> *Ibid.*, hal 96

Jika didasarkan pada rumusan tersebut, keuangan Negara adalah semua aspek yang tercakup dalam APBN yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR setiap tahunnya. Dengan kata lain, APBN merupakan deskripsi dari keuangan Negara dalam arti sempit. Sehingga pengawasan terhadap APBN juga merupakan pengawasan terhadap keuangan Negara.<sup>129</sup>

Sementara itu, penafsiran kedua adalah berkaitan dengan metode sistematis dan historis secara holistik menyatakan bahwa: "...keuangan Negara dalam arti luas yang meliputi keuangan Negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan Negara, sebagai suatu sistem keuangan Negara.." <sup>130</sup>.

Makna tersebut mengandung pemahaman bahwa keuangan Negara dalam arti luas, adalah segala sesuatu kegiatan atau aktivitas yang berkaitan erat dengan uang yang diterima atau dibentuk berdasarkan hak istimewa Negara untuk kepentingan publik. Pemahaman tersebut kemudian diarahkan pada dua hal, yaitu hak dan kewajiban Negara yang timbul dan makna keuangan Negara. Adapun yang dimaksud dengan hak tersebut adalah hak menciptakan uang; hak mendatangkan hasil, hak melakukan pungutan; hak meminjam, dan hak memaksa," adapun kewajiban adalah kewajiban menyelenggarakan tugas Negara demi kepentingan masyarakat, dan kewajiban membayar hak-hak tagihan pihak ketiga berdasarkan hubungan hukum atau hubungan khusus.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Ibid.

Penafsiran ketiga dilakukan melalui “pendekatan sistematis dan teleologis atau sosiologis terhadap keuangan Negara yang dapat memberikan penafsiran yang relative lebih akurat sesuai dengan tujuannya.” Maksudnya adalah,

“Apabila tujuan menafsirkan keuangan tersebut dimaksudkan didasarkan pada sistem pengurusan dan pertanggungjawabannya, maka pengertian keuangan Negara tersebut adalah sempit,..selanjutnya pengertian keuangan Negara apabila pendekatannya dilakukan dengan menggunakan cara penafsiran sistematis dan teleologis untuk mengetahui system pengawasan atau pemeriksaan pertanggungjawaban, maka pengertian keuangan negara itu adalah dalam pengertian keuangan negara dalam arti luas, yakni termasuk di dalamnya keuangan yang berada dalam APBN, APBD, BUMN/D dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara merupakan obyek pemeriksaan dan pengawasan.”<sup>132</sup>

Pandangan Arifin kiranya tepat untuk menjadi alat penunjuk jalan penelitian ini dalam mengkaji pengelolaan keuangan daerah, karena bila berdasarkan uraian pemikiran di atas senyatanya APBD adalah termasuk dalam keuangan Negara.

Paling tidak dapatlah pahami bahwa hubungan keuangan Negara dan keuangan daerah ditujukan untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan Negara, maka untuk mewujudkan tujuan bernegara tersebut telah menimbulkan hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang.

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Memerhatikan pengertian sebagaimana diuraikan di atas, maka keuangan Negara tersebut meliputi:

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, hal. 97.

1. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, serta melakukan pinjaman
2. Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan Negara dan membayar tagihan pihak ketiga
3. Penerimaan Negara
4. Pengeluaran Negara
5. Penerimaan daerah
6. Pengeluaran daerah
7. Kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah.
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah<sup>133</sup>.

Sementara hukum keuangan daerah adalah sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur kegiatan penyelenggaraan keuangan daerah yang meliputi segala aspek, dilihat dari segi esensi dan eksistensinya, serta hubungannya dengan bidang kehidupan pemerintahan yang lain. Dari rumusan tersebut terungkap bahwa pengaturan di bidang keuangan daerah akan menyangkut, diantaranya:

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

---

<sup>133</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Pasal 2

perusahaan daerah, pengelolaan barang daerah dan barang daerah yang dipisahkan, serta mengenai kepemilikannya.

3. Kaidah-kaidah keuangan daerah yang secara khusus memperhatikan kepentingan umum, seperti kaidah-kaidah yang mencegah persaingan yang tidak wajar dalam penyediaan dan pengadaan barang dan jasa untuk pemerintah, keadilan anggaran untuk masyarakat untuk memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan unsure-unsur pemerataan pembangunan dalam penganggaran, dan lain-lainnya
4. Kaidah-kaidah yang menyangkut struktur organisasi yang mendukung kebijakan keuangan daerah, seperti DPRD, BPK, dan BPKP, serta hubungan keuangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan daerah dan juga pihak lainnya
5. Kaidah-kaidah yang mengarahkan penyelenggaraan keuangan daerah yang berupa dasar-dasar untuk perwujudan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya melalui penetapan sanksi, insentif, dan sebagainya, seperti pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan daerah, pengenaan sanksi pidana, sanksi administrasi, dan anti rugi.
6. Keterkaitan satu sama lainnya dari ketentuan dan kaidah-kaidah hukum tersebut sehingga tidak mungkin berdiri sendiri, malahan keterkaitannya merupakan hubungan logis dari bagian-bagian lainnya<sup>134</sup>.

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

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

---

<sup>134</sup> Muhamad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2007, hal. 14 – 15.

keuangan daerah dapat dipandang dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuannya yaitu<sup>135</sup>:

1. Dari sisi objek

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

“keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, dan segala berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”<sup>136</sup>

2. Dari sisi subjek

Mereka yang dimaksud dengan subjek keuangan daerah, yaitu mereka yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah, dalam hal ini pemerintah daerah dengan perangkatnya, perusahaan daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan daerah, seperti DPRD dan BPK<sup>137</sup>.

3. Dari sisi proses

Keuangan daerah mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas, mulai

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, hal.1.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*



dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban<sup>138</sup>.

4. Dari sisi tujuannya

Keuangan daerah meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah<sup>139</sup>.

Setelah pemahaman di atas tampaknya tinjauan awal secara yuridis perlu juga dalam memulai kajian ini dengan mericek ketentuan aturan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah yaitu melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang bunyi tertera sebagai berikut:

Pasal 2

Ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

- a. hak daerah untuk memungut pajak Daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b. kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan daerah;
- d. pengeluaran daerah;
- e. kekayaan Daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain Yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Daerah;
- f. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, hal 2.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140 Pasal 2.

Walaupun uraian dan ketentuan di atas membantu penelitian ini dalam mempermudah memahami dari keseluruhan lingkup keuangan daerah, namun sekiranya tetap juga memerlukan referensi lain sebagai tambahan dalam melihat pengelolaan keuangan daerah, misalnya dengan mengidentifikasi perihal keuangan daerah hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan di Republik Indonesia.

Kekuasaan pemerintahan di Republik Indonesia meletakkan pengelolaan keuangan daerah bermula dari keuangan negara yang merupakan salah satu bagian yang dikuasai oleh Presiden. Dari alur ini dapatlah diperoleh pemahaman bahwa ada proses penyerahan kekuasaan dalam pengelolaan keuangan. Bila ditingkat pemerintah pusat Presiden yang mengelola keuangan negara, maka di tingkat pemerintah daerah pengelolaan keuangan yang dipisahkan tersebut ini dikelola oleh kepala daerah.

Dengan model kelembagaan berupa penyerahan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah oleh presiden ini, tampaknya mengisyaratkan bahwa hubungan keuangan daerah dengan pusat itu berkaitan dengan pendapatan (*revenue*) dan penggunaannya (*expenditure*), baik untuk kepentingan pengeluaran rutin maupun pengembangan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, *responsible*, dan *akuntabel*<sup>141</sup>.

Untuk melihat kebenaran hubungan keuangan tersebut secara normatif tampaknya perlu menengok ketentuan Pasal 2 ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di sana disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan urusan

---

<sup>141</sup> Muhamad Djumhana, *op.cit.*, hal 5 – 6.

pemerintahan, pemerintahan daerah memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras sehingga menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan. Hubungan administrasi mengandung pengertian adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi Negara. Sedangkan hubungan kewilayahan mengandung pengertian adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan Negara yang utuh dan bulat.<sup>142</sup>

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

---

<sup>142</sup> Ibid.

tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah<sup>143</sup>.

Hubungan keuangan antar pemerintah daerah dan pusat tersebut, juga bertitik tolak dari prinsip pembagian sumber keuangan, yaitu prinsip uang mengikuti uang (*money follow functions*) atau *expenditure assignment precede tax assignment*. Dalam konsep ini, terdapat pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup pada daerah, dengan mengacu pada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan pada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain, berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah; hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah, serta sumber-sumber pembiayaan<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Ibid., hal. 7.

### C. Sumber Pendapatan Daerah

Penerimaan Daerah adalah Uang yang masuk ke kas daerah<sup>145</sup>. Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan dan pembiayaan<sup>146</sup>. Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan<sup>147</sup>. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya<sup>148</sup>.

Pendapatan daerah terbagi atas, Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>149</sup>. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi<sup>150</sup>.

Sedangkan untuk lain-lain Pendapatan Daerah yang sah antara lain terbagi atas hal berikut ini:

- a) Dana darurat yang diterima dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam.

---

<sup>145</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Pasal 1 angka 10.

<sup>146</sup> Nurlan Darsie, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: PT. Indeks, 2007, hal. 37.

<sup>147</sup> Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pasal 1 angka 13

<sup>148</sup> Ibid., Pasal 1 Angka 15.

<sup>149</sup> Ibid., Pasal 1 Angka 18.

<sup>150</sup> Ibid., Pasal 1 Angka 19.

- b) Hibah yang diterima dalam bentuk uang harus dianggarkan dalam APBD dan didasarkan atas naskah perjanjian hibah antara pemerintah daerah dan pemberi hibah.
- c) Sumbangan yang diterima dari organisasi/lembaga tertentu/perorangan atau pihak ketiga, yang tidak mempunyai konsekuensi pengeluaran maupun pengurangan kewajiban pihak ketiga/pemberi sumbangan diatur dalam peraturan daerah.
- d) Lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah termasuk dana penyesuaian dan dana otonomi khusus dianggarkan pada lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- e) Dana bagi hasil pajak dari provinsi yang diterima oleh Kabupaten/Kota merupakan lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- f) Penganggaran dana alokasi umum, dana bagi hasil, hibah, dana darurat, dan sumbangan pihak ketiga, supaya dianggarkan pada Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD). Bagi daerah yang belum membentuk SKPKD dianggarkan pada SKPD Sekretariat Daerah sesuai dengan kode rekening berkenaan<sup>151</sup>.

Untuk sumber pendapatan daerah yang berasal dari dana perimbangan; yang menjadi bahan permasalahan dalam penulisan ini secara normatif diatur rinci berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan berikut:

#### Pasal 10

- (1) Dana Perimbangan terdiri atas :
  - a. Dana Bagi hasil;
  - b. Dana Alokasi Umum; dan
  - c. Dana Alokasi Khusus.
- (2) Jumlah Dana Perimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.<sup>152</sup>

#### Pasal 11

- (1) Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
- (2) Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. Pajak Bumi dan bangunan (PBB);
  - b. Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan
  - c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 tahun 2007, "Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008", tanggal 20 Juni 2007, hal 12.

<sup>152</sup> Ibid, Pasal 10

#### Pasal 12

- (1) Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB dan PBHTB 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.<sup>154</sup>

Dalam kebijakan perencanaan pendapatan daerah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

---

<sup>153</sup> Ibid, Pasal 11

<sup>154</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pasal 12.

- 1) Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana lancar sebagai hak pemerintah daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.
- 2) Seluruh pendapatan daerah dianggarkan dalam APBD secara bruto, mempunyai makna bahwa jumlah pendapatan yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam rangkamenghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil.
- 3) Pendapatan daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan<sup>155</sup>

#### **D. Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah dan Siklus Anggaran**

Mengenai prosedur pengelolaan keuangan daerah secara hukum, pengelolaan keuangan daerah ditujukan dalam rangka untuk terjadinya perwujudan kewajiban pemerintah daerah, yang kemudian perwujudan tersebut harus dilakukan melalui sejumlah prinsip, yakni: efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut dan taat terhadap peraturan perundang-undangan. Prinsip-prinsip yang demikian dipengaruhi oleh teks hukum asas penyelenggaraan pemerintahan, yang meliputi: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas.

Melalui teks hukum ternyata sinkronisasi pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah selalu terpaut dari prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara, melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal ayat 1 disebutkan bahwa:

---

<sup>155</sup> Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 tahun 2007, “Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008”, tanggal 20 Juni 2007, hal 10 – 11.



- (1) Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan<sup>156</sup>.

Ketentuan ayat yang berisikan sejumlah perinsip-prinsip tersebut juga terlihat erat kaitannya dengan penjelasan umum dari undang-undang tersebut yang antara lain diuraikan:

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 Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 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 spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- Profesionalitas;
- Proporsionalitas;
- Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri<sup>157</sup>.

Ketentuan dan penjelasan dari Undang-Undang dari Nomor 17 Tahun 2003 tersebut kiranya juga sinkron atau berkenaan dengan prinsip yang di berikan melalui penjelasan umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, di sana di sebutkan bahwa:

<sup>156</sup> Lihat Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal ayat 1

<sup>157</sup> *Ibid.*, Penjelasan Umum UU Nomor 17 tahun 2003

Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-undang Perbendaharaan Negara ini menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisasi. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisasi mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran<sup>158</sup>.

Ternyata prinsip-prinsip yang diuraikan tersebut turut juga sinkron terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Dana Perimbangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, disana prinsip pengelolaan keuangan daerah ini tertera berdasarkan ketentuan Pasal 66 pada ayat (1) dan (3) beserta penjelasan Pasal 66 ayat (3) yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 66

- (1) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- (2) APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
- (3) APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

<sup>159</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Dana Perimbangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 66 pada ayat (1) dan (3).

### Penjelasan Pasal 66 Ayat (3)

Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu

Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga terendah

Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil

Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi yang seluas-luasnya tentang keuangan daerah

Bertanggungjawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

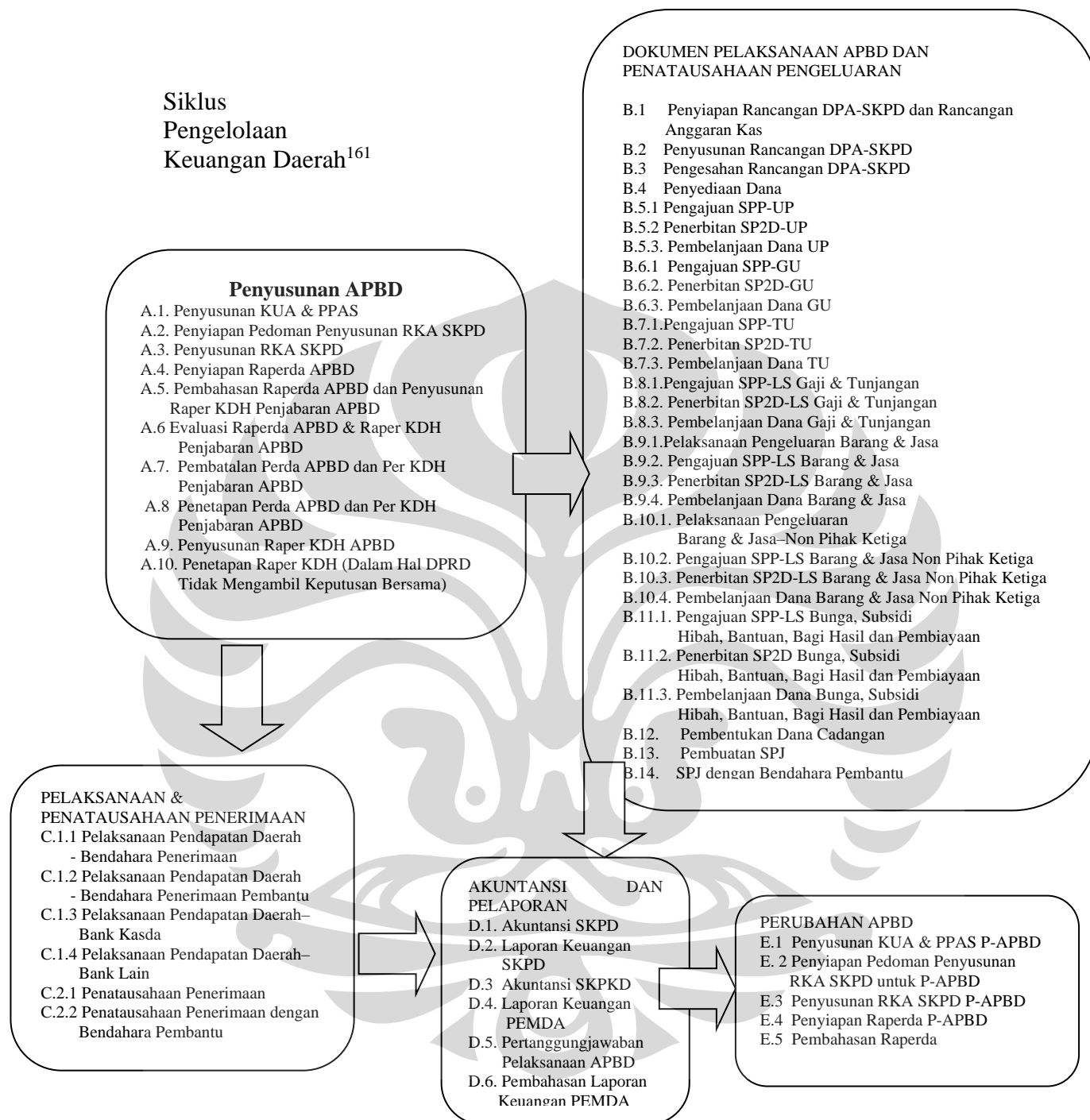
Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya.

Kepatutan adalah tindakan atau sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.<sup>160</sup>

Berdasarkan rumusan mendalam mengenai prinsip-prinsip tersebut dalam pengelolaan keuangan daerah itu, tampaknya Departemen Dalam Negeri telah menuangkannya secara teknis, perihal bagaimana prosedur pengelolaan keuangan daerah itu berjalan berdasarkan bagan alir atau siklus berikut:

<sup>160</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 66 ayat (3)

## Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah<sup>161</sup>



Sementara mengenai siklus anggaran menurut buku panduan tentang Analisis dan Advokasi Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia, yang diterbitkan oleh Yayasan Asia (the Asia Foundation) dari Bank

<sup>161</sup> Mendagari, "Bagan Alir Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah", Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Pembangunan Asia (ADB) proses/siklus anggaran pemerintah daerah berlangsung selama 2½ (dua setengah) tahun dengan urutan sebagai berikut<sup>162</sup>:

a. Penyusunan dan Penetapan Anggaran (1 tahun sebelum tahun anggaran berkenaan)

Tahapan penyusunan anggaran terdiri dari pengumpulan aspirasi masyarakat melalui forum pertemuan komunitas (Musrenbang), proses penyusunan kegiatan oleh satuan kerja perangkat daerah (dinas, instansi) sampai dengan penyiapan draft usulan APBD diserahkan oleh kepala daerah (pihak eksekutif) kepada DPRD (pihak legislatif) untuk dibahas dan disetujui bersama.

Dalam proses penyusunan anggaran yang memerlukan waktu beberapa bulan, Tim Anggaran Eksekutif yang beranggotakan unsur-unsur dari Sekretariat Daerah, BAPPEDA dan Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting. Walaupun masyarakat dimintai pendapatnya dalam proses penentuan prioritas program namun pada akhirnya proses penyusunan program dilakukan

secara tertutup di masing-masing satuan kerja (SKPD). Penetapan anggaran merupakan tahapan yang dimulai ketika pihak eksekutif menyerahkan usulan anggaran kepada pihak legislatif. Pada umumnya proses ini ditandai dengan pidato dari kepala daerah (Bupati/Walikota) di hadapan anggota DPRD. Selanjutnya DPRD akan melakukan pembahasan untuk beberapa waktu. Selama masa pembahasan akan terjadi diskusi antara pihak Panitia Anggaran Legislatif dengan Tim Anggaran Eksekutif dimana pada kesempatan ini pihak legislatif berkesempatan untuk menanyakan dasar-dasar kebijakan eksekutif dalam membahas usulan anggaran tersebut.

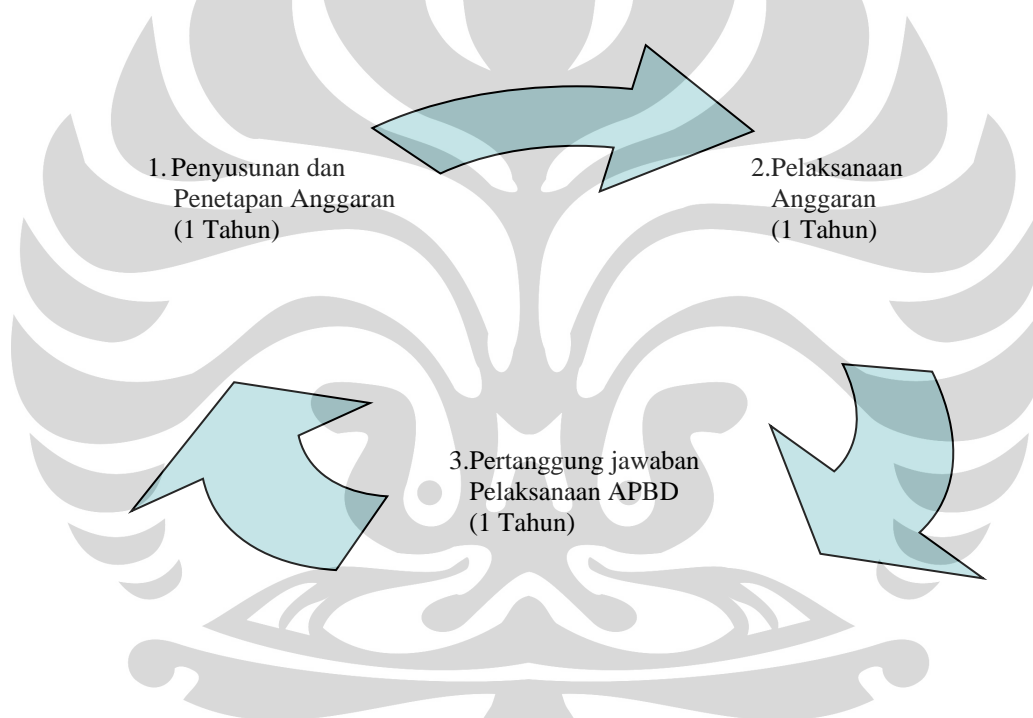
b. Pelaksanaan Anggaran (1 tahun saat tahun anggaran berjalan)

Pelaksanaan Anggaran adalah tahapan yang dimulai sejak APBD disahkan melalui peraturan daerah pada setiap akhir tahun sebelum tahun anggaran baru dimulai. Tahapan pelaksanaan berlangsung selama 1 (satu) tahun terhitung mulai awal tahun anggaran baru pada bulan Januari setiap tahunnya. Tahapan

<sup>162</sup> Departemen Dalam Negeri dan Lembaga Administrasi Negara, "Modul 1 Perencanaan dan Penyusunan Anggaran: Diklat Teknis Perencanaan dan Pengelolaan Keuangan Daerah (Financial Planning and Management)", Eselon IV, Sustainable Capacity Building For Desentralization Project (SCBDP) ADB Loan 1964 – INO, Package C.1: Curriculum Development, Training of Trainer and Training of Training Managers, Juni, 2007.

Pelaksanaan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab pihak eksekutif melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah.

- c. Laporan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (setengah tahun)  
Tahapan ini mencakup antara penyiapan Laporan Semester pertama dan Laporan tahunan termasuk penelaahan atas pelaksanaan anggaran untuk waktu satu tahun anggaran yang bersangkutan. Tahapan pemeriksaan terdiri dari pemeriksaan internal yang dilakukan oleh BAWASDA dan BPKP (untuk pembelanjaan yang menggunakan APBN), serta pemeriksaan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam bentuk diagram siklus anggaran pemerintah daerah adalah sebagai berikut :



Berdasarkan pengertiannya siklus anggaran, adalah masa atau jangka waktu mulai saat anggaran mulai dipersiapkan dan disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran ditetapkan dalam suatu perundang-undangan. Untuk memahami pengertian tersebut ada baik dengan memahami urutan siklus anggaran berikut:

- a. Unit Anggaran bersama dengan Unit Bina Pendapatan Daerah, melakukan penyusunan anggaran dengan melihat masukan baik berupa data keuangan tahun sebelumnya (Laporan Perhitungan Anggaran, Neraca, Aliran Kas, dan Nota Perhitungan) maupun

- berupa usulan Otorisasi Kredit Anggaran (OKA) dari masing-masing Satuan Kerja.
- b. Penyusunan anggaran oleh Unit Keuangan menghasilkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), yang selanjutnya akan diserahkan ke Panitia Anggaran yang terdiri dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Unit Pengawasan Daerah, Unit-unit Keuangan, Unit Pembinaan Pendapatan Daerah, Unit Bina Program, Satuan Kerja yang bersangkutan, dan Satuan Kerja terkait untuk ditelaah.
  - c. RAPBD yang telah ditelaah oleh Panitia anggaran selanjutnya dibahas oleh Panitia Anggaran dengan DPRD. DPRD lebih lanjut menyetujui RAPBD menjadi APBD dan menyerahkannya ke Unit Anggaran dan Unit Pendapatan Daerah.
  - d. Sesudah Pemerintah Daerah mensahkan APBD menjadi Perda APBD, Unit Anggaran akan membuat OKA sesudah melakukan pembahasan dengan Satuan Kerja yang terkait. OKA-OKA tersebut diserahkan oleh Unit Anggaran ke Satuan Kerja yang terkait. Disamping itu Unit Anggaran juga menyerahkan APBD dan OKA ke Kas Daerah, Unit perbendaharaan dan Unit Pembukuan.
  - e. Berdasarkan OKA yang diterima, Satuan Kerja mengajukan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) untuk realisasi belanja dan Surat Tanda Setoran (STS) untuk penyetoran pendapatan ke Unit Perbendaharaan.
  - f. Unit Perbendaharaan menerima SPP dan melakukan penelitian SPP tersebut dengan OKA, Lembar Kerja maupun Petunjuk Operasional yang ada di Unit Perbendaharaan dan selanjutnya menerbitkan Surat Pemerintah Membayar, Unit perbendaharaan juga mensahkan STS yang diserahkan oleh Satuan Kerja dengan mencap STS tersebut. SPM tersebut diserahkan oleh Unit Perbendaharaan ke Kas daerah dan Unit Pembukuan.
  - g. Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan belanja operasional, belanja modal, dan penerimaan pendapatan daerah, Kas Daerah melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan penerimaan, pendapatan, pengeluaran, dan belanja berdasarkan SPM dan STS yang telah disahkan oleh Unit Perbendaharaan. Pelaksanaan kegiatan ini dicatat dalam Buku Besar Kas Umum.
  - h. Anggaran dan Realisasi APBD secara keseluruhan akan dibukukan secara *computerized* oleh Unit Pembukuan dan hasilnya dalam bentuk Buku Besar Pengeluaran. Pada akhir periode anggaran, sistem akuntansi berbasis komputer ini menghasilkan Laporan Perhitungan Anggaran, Neraca, dan Aliran Kas.
  - i. Unit Perhitungan selanjutnya melakukan perhitungan anggaran yang akan menghasilkan Laporan Perhitungan Anggaran, Neraca, Aliran Kas, dan Nota Perhitungan sebagai wujud Laporan Pertanggungjawaban Keuangan oleh pemerintah daerah dalam

rangka memenuhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada khususnya dan akuntabilitas publik pada umumnya.

- j. Laporan Pertanggungjawaban Keuangan di atas akan menjadi umpan balik dalam penyusunan anggaran di tahun anggaran berikutnya<sup>163</sup>.

## E. Kekuasaan Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan

### Daerah

Basuki di dalam buku pengelolaan keuangan daerah mengungkapkan bahwa secara garis besar pengelolaan keuangan daerah dibagi menjadi dua yaitu pengelolaan umum dan pengelolaan khusus. Pengelolaan umum terdiri dari kekuasaan (wewenang) otorisasi, dan kekuasaan ordonansi, sedangkan pengelolaan khusus adalah pengelolaan kebhendaharaan yang pada hakikatnya lebih dekat kepada kewajiban dari pada kekuasaan<sup>164</sup>. Pembagian pengelolaan itu disarikan sebagai berikut:

1. Kekuasaan otorisasi adalah kekuasaan untuk mengambil tindakan yang mengakibatkan penerimaan yang menjadi pendapatan daerah atau yang mengakibatkan pengeluaran yang menjadi beban anggaran belanja daerah.
2. Kekuasaan ordonansi adalah kekuasaan (wewenang) untuk menguji tagihan-tagihan daerah kepada pihak ketiga dan memerintahkan penagihannya atau kekuasaan (kewenangan) untuk menguji tagihan-tagihan kepada daerah dan memerintahkan pembayarannya.
3. Pengelolaan kebhendaharaan berhubungan dengan fungsi bendahara. Bendahara adalah orang atau badan yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayut, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau bang-barang dalam gudang atau tempat penyimpanan yang disamakan dengan gudang.
4. Kekuasaan otorisasi, ordonansi dan fungsi kebhendaharaan yang pada hakikatnya merupakan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah ini.

<sup>163</sup> Muhamad Djumhana, *op.cit.*, hal.128-130

<sup>164</sup> Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2007, hal. 24.



Dimiliki oleh pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah yakni Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah.

Melalui uraian di atas tertera juga pengaturan mengenai pelaksana pengelola keuangan daerah di dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang tersebut menjelaskan menjelaskan bahwa yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah Kepala Daerah. Selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah mempunyai kewenangan sebagai berikut:

- a. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
- b. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;
- c. Menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang;
- d. Menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran;
- e. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
- f. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- g. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah; dan
- h. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran<sup>165</sup>

#### Pasal 5

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

<sup>165</sup> Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: PT.Indeks, 2006, hal. 29.

- 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.
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.
  5. Pelimpahan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan dengan keputusan kepala daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan<sup>166</sup>.

Kemudian menurut ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disebutkan juga bahwa pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh:

- a. Kepala kesatuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD
- b. Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah<sup>167</sup>.

Keuangan daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah, pengelola keuangan daerah dijabat oleh kepala pemerintahan daerah. Sedangkan dalam rangka kekuasaan pengelolaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah. Pernyataan tersebut sekiranya seirama dengan aturan

<sup>166</sup> lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140 Pasal 5.

<sup>167</sup> Basuki, 2007, *op.cit.*, hal 24-25-26

di dalam Pasal 156 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa:

- (2) dalam melaksanakan kekuasaan, kepala daerah melimpahkan sebagian atau keseluruhan kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah.
- (3) pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan tersebut di dasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang<sup>168</sup>.

Dari pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan yang telah disebutkan dari ketentuan ayat (2) tersebut dimaksudkan kepada:

- a. Sekretaris daerah, selaku koordinator pengelola keuangan daerah;
- b. Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah, selaku PPKD, dan
- c. Kepala SKPD, selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah

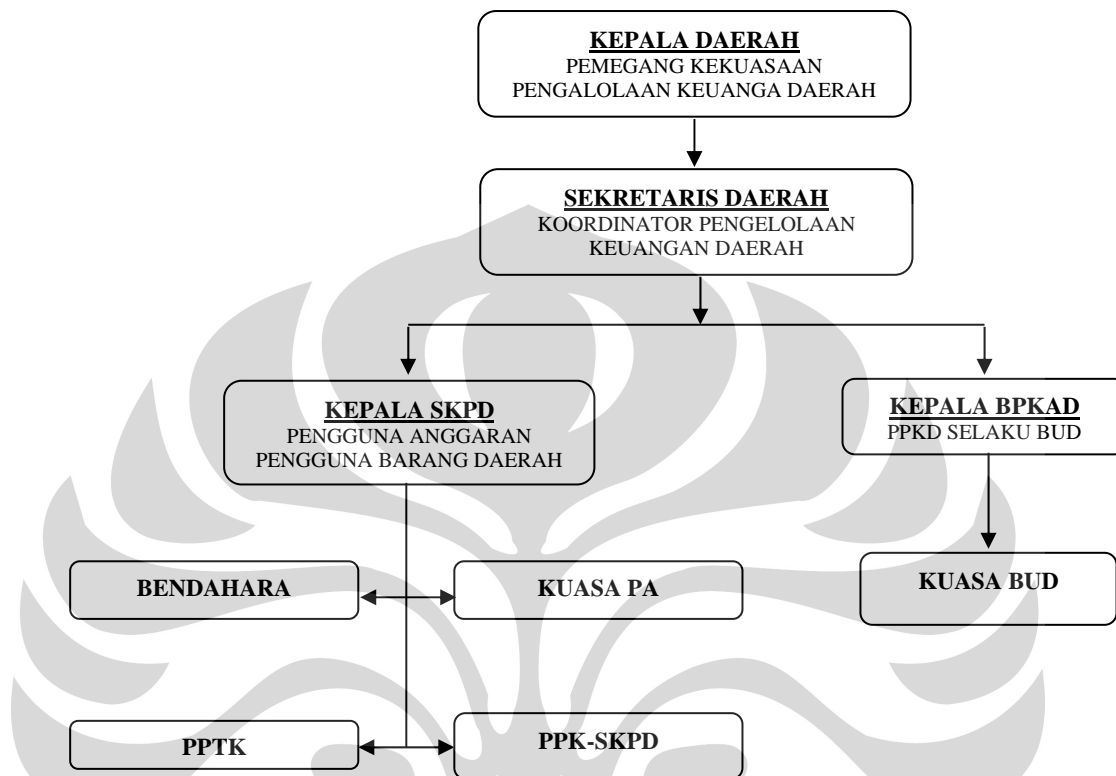
Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan menerima/mengeluarkan uang yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Untuk melihat lebih jelas mengenai struktur di atas, dapat kita tinjau berdasarkan bagan yang organisasi pengelolaan keuangan daerah berikut:

---

<sup>168</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, Pasal 156 ayat (2) dan ayat (3)

## Bagan Organisasi Pengelolaan Keuangan Daerah



Pengertian pejabat pengelola keuangan daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara ialah kepala badan/dinas/biro keuangan/bagian keuangan yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah. Adapun tugasnya diatur berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pejabat pengelola keuangan daerah mempunyai tugas:

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD;
- b. Menyusun Rancangan APBD dan Rancangan Perubahan APBD

- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah
- d. Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah; dan
- e. Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD<sup>169</sup>

Pejabat pengelola keuangan daerah dalam kapasitasnya sebagai bendahara umum mengemban tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum daerah yang berwenang:

- a. Menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD
- b. Mengesahkan dokumen pelaksanaan Anggaran
- c. Melakukan pengendalian pelaksanaan APBD
- d. Memberikan petunjuk teknis pelaksanaan system penerimaan dan pengeluaran kas daerah
- e. Melaksanakan pemungutan pajak daerah
- f. Memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
- g. Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- h. Menyimpan uang daerah
- i. Melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menata usahakan investasi;
- j. Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah
- k. Menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah
- l. Melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- m. Melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah
- n. Melakukan penagihan piutang daerah;
- o. Melaksanakan system akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- p. Menyajikan informasi keuangan daerah
- q. Melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Muhamad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007, hal. 67.

<sup>170</sup> *Ibid.*, hal. 68

## **F. Tanggung Jawab Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**

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

Pertanggungjawaban suatu kegiatan, termasuk di dalamnya penyelenggaraan keuangan daerah merupakan awal dan akhir suatu proses atau *ends and beginning of process* dari aktivitas kegiatan yang dilaksanakan secara *sequences* dan berkelanjutan (*sustainable*). Disebut *ends process* karena merupakan bentuk pertanggungjawaban akhir, baik siklus anggaran maupun siklus masa kepemimpinan. Sebagai *beginning of process* merupakan awal

pelaksanaan mekanisme kegiatan berikutnya dalam daur pengelolaan keuangan daerah yang menganut prinsip *going concern*.

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

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara dan perbendaharaan Negara<sup>171</sup>. Pelaksanaan APBD merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah oleh karena itu pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus pula dimaknai sebagai bagian pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian pertanggungjawaban pelaksanaan APBD merupakan bentuk kewajiban dari pemerintah daerah untuk melaksanakan pengelolaan

---

<sup>171</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 82

keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Melalui uraian diatas dan sesuai Peraturan Perundang-undangan sebagaimana tersebut, paling tidak terdapat beberapa hal yang penting menjadi bahan penting dalam pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah, yakni sebagai berikut:

1. Laporan Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD dalam bentuk Perhitungan APBD berikut penilaian kinerja.
2. Laporan Perhitungan Anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam kaitannya dengan kinerja pengelolaan keuangan daerah.
3. Laporan Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran disampaikan ke BPK selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhir tahun anggaran.
4. Laporan Pertanggungjawaban Tahun Anggaran tidak terlepas dari :
  - a. Laporan Perhitungan APBD
  - b. Nota Perhitungan APBD
  - c. Laporan Aliran Kas
  - d. Neraca Daerah<sup>172</sup>

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

---

<sup>172</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*, Pasal 31 ayat (1) dan (2);

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



melihat penentuan sisa lebih/kurang Perhitungan Anggaran Tahun Berkenaan, yakni selisih antara seluruh Pendapatan dan Penerimaan Pembiayaan dibandingkan dengan seluruh Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan pada tahun anggaran berkenaan dan seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa secara prosedur pengelolaan keuangan daerah dilimpahkan Kepala Daerah kepada Bendahara Daerah. Atas pelimpahan pengelolaan keuangan daerah tersebut, maka serta merta menimbulkan tanggung jawab kepada bendahara untuk memberikan Laporan keuangan Pemerintah daerah ditiap akhir penggunaan anggaran. Hal ini secara rinci juga di atur, melalui ketentuan berikut:

#### Pasal 53

- (1) Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada Kuasa Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah.
- (2) Kuasa Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.
- (3) Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Presiden dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.
- (4) Bendahara Umum Daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya<sup>173</sup>.

#### Pasal 54

- (1) Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya.
- (2) Kuasa Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada Pengguna Anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya<sup>174</sup>.

<sup>173</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang *Perbendaharaan Negara*, Lembaran Negara Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Pasal 53.

<sup>174</sup> Ibid Pasal 54

## Pasal 38

- (1) Bendahara Umum Negara/Daerah, menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota/kepala kantor atau Satuan Kerja di pusat maupun di daerah bertanggung jawab atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya.
- (2) Bendahara Umum Negara/Daerah, kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan semua unit kerja yang berada di bawahnya, yang menguasai Uang Negara/Daerah, melakukan akuntansi atas pengelolaan Uang Negara/Daerah berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan.
- (3) Pelaporan pengelolaan Uang Negara dalam rangka pertanggungjawaban Pemerintah Pusat dalam bentuk laporan keuangan pemerintah pusat dilakukan secara periodik dan berjenjang.
- (4) Pelaporan pengelolaan Uang Daerah dalam rangka pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam bentuk laporan keuangan pemerintah daerah dilakukan secara periodik.<sup>175</sup>

Setelah itu terselesaikan maka data tersebut berarti siap untuk direvisi, ini sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 yang merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, diatur bahwa Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota melakukan *review* atas laporan keuangan dan kinerja dalam rangka meyakinkan keandalan informasi yang disajikan sebelum disampaikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pelaksanaan *review* dilakukan dengan tujuan untuk memberikan keyakinan terbatas bahwa laporan keuangan disajikan telah sesuai dengan SAP. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang telah direvisi disampaikan kepada BPK untuk dilakukan pemeriksaan dalam rangka pemberian pendapat (opini).

---

<sup>175</sup> Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang *Pengelolaan Uang Negara dan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 83, Pasal 38.

Maka dari itu *review* itulah yang akan menjaga eksistensi peraturan yang menyangkut bidang akuntansi dan pelaporan, karena itu memang dimaksudkan untuk memperkuat pilar akuntabilitas (pertanggungjawaban) dan transparansi sehubungan dengan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan APBD.

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

### **1. Perspektif Hukum Administrasi Negara**

Semua pejabat yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD dari pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, pejabat pengelola keuangan daerah, penggunaan anggaran, kuasa pengguna anggaran, sampai pejabat-pejabat perbendaharaan lainnya seperti bendahara, pegawai negeri, pejabat negara dan pejabat lainnya yang menyimpang dari asas-asas dan ketentuan pengelolaan keuangan negara/daerah mempunyai tanggung jawab dari aspek hukum berupa sanksi hukum baik sanksi administrasi, sanksi pidana maupun keharusan mengganti kerugian yang terjadi.

Beberapa ketentuan dari berbagai peraturan perundang-undangan, tanggung jawab hukum dari para pengelola keuangan daerah dapat digolongkan kedalam tanggung jawab menurut hukum administrasi negara, dan hukum pidana. Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Presiden memberi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undang-undang kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini.

Peraturan perundang-undangan khususnya yang berhubungan dengan sanksi administratif bagi pegawai negeri sipil adalah Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sedangkan pihak-pihak lain yang bukan Pegawai Negeri Sipil sedangkan pihak-pihak lain yang bukan pegawai negeri diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pihak-pihak bersangkutan.

Tanggung jawab menurut hukum administrasi negara diatur pula dalam beberapa ketentuan yang menyangkut tuntutan ganti kerugian negara/daerah. Tentang tuntutan ganti kerugian ini diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2003, Pasal 59 Undang-Undang Nomor.1 Tahun 2004, dan Pasal 136 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005.

## 2. Perspektif Hukum Pidana

Secara umum kelaziman pelanggaran hukum oleh pemerintah itu menurut Felix A. Nigro dapat dikategorikan dalam 9 bentuk<sup>176</sup> pelanggaran yaitu: (a) Ketidakjujuran (*dishonesty*); (b) Berperilaku tidak etis (*unethical behavior*); (c) Mengesampingkan hukum (*overriding the law*); (d) Memperlakukan pegawai secara tidak patut (*unfair treatment of employees*); (e) Melanggar prosedur hukum (*violations of procedural due process*); (f) Tidak menjalin kerjasama yang baik dengan pihak legislatif (*failure to respect legislative intent*); (g) Pemborosan dalam penggunaan sumber daya (*gross inefficiency*); (h) Menutup-nutupi kesalahan yang dilakukan oleh aparatur (*covering up mistakes*); (i) Kegagalan untuk melakukan inisiatif dan terobosan yang positif (*failure to show initiative*).

Pejabat pengelola keuangan daerah atau pegawai negeri yang melakukan perbuatan melawan hukum yang memenuhi unsur-unsur perbuatan pidana yang berhubungan dengan penyalahgunaan jabatan yang dapat merugikan keuangan negara diancam sanksi pidana. Hal ini diatur antara lain dalam Pasal 34 ayat (1) dan (2) UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah dengan UU No.20 Tahun 2001.

Sanksi yang dapat dikenakan terhadap pihak-pihak yang melakukan kelalaian dan penyimpangan kuangan daerah, diatur sebagai berikut:

---

<sup>176</sup> Felix A. Nigro dan Liod g.Nigro, *Modern Public Administration, Harper and Row, Publisher, Third Edition, 1973, hal. 396-403*

- a. Kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang. Adapun yang dimaksud dengan kebijakan dalam APBD adalah bentuk manfaat/hasil yang harus dicapai dengan pelaksanaan fungsi dan program pemerintah daerah yang bersangkutan.
- b. Pimpinan unit organisasi satuan kerja perangkat daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
- c. Setiap pejabat Negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, baik langsung maupun tidak langsung yang merugikan keuangan Negara, diwajibkan mengganti kerugian dimaksud<sup>177</sup>.

Selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyangkut mengenai ganti kerugian di atas tetap pula kiranya perlu menyertakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, yang isi ketentuan itu mengatur terhadap mereka yang melakukan kerugian Negara, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1

22. Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Pasal 59

- (1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>177</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*, Pasal 35 ayat (1), (2) dan (3).

- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- (3) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun<sup>178</sup>.

#### Pasal 60

- (1) Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.
- (2) Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud.
- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan<sup>179</sup>.

#### Pasal 61

- (1) Setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala satuan kerja perangkat daerah kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.
- (2) Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan

---

<sup>178</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang *Perbendaharaan Negara*, Pasal 59.

<sup>179</sup> *Ibid.*, Pasal 60.

dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.

- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan<sup>180</sup>.

#### Pasal 62

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara diatur dalam undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara<sup>181</sup>.

#### Pasal 63

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.
- (2) Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> Ibid., Pasal 61.

<sup>181</sup> Ibid., Pasal 62.

<sup>182</sup> Ibid., Pasal 63.





**BAB IV**

**STUDI KASUS PENGELOLAAN DANA BAGI HASIL  
PBB DAN BPHTB DI PROVINSI BENGKULU TAHUN  
2006**

**A. Tinjauan Umum Kasus**

Tujuan dari peninjauan umum kasus ini adalah untuk mengidentifikasi secara umum mengenai adanya dugaan-dugaan penyalahgunaan kekuasaan dan tanggung jawab terkait dengan penerimaan dan pengeluaran Dana Bagi Hasil (DBH) PBB dan BPHTP Provinsi Bengkulu tahun 2006. Kasus ini bermula dari dibuatnya rekening baru kas daerah provinsi Bengkulu, perbuatan ini merupakan tindakan yang sama sekali diluar prosedur, dikarenakan pembukaan rekening baru atas nama Dispenda tersebut

menyalahi aturan. Dari sini bermula penyalahgunaan pengelolaan keuangan daerah, sehingga dana perimbangan khusus dan hasil pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) provinsi tahun 2006 senilai RP 21 miliar, tidak langsung disetor kas umum daerah, melainkan disetor ke rekening BRI yang dibuka oleh Chairuddin tersebut.<sup>183</sup>

Surat Gubernur yang dijadikan rujukan oleh Chairuddin membuka rekening baru itu adalah surat No.900/2228/DPD.1 tanggal 22 Maret yang ditujukan kepada Menteri Keuangan RI. Surat itu berisi penambahan nomor rekening daerah Bengkulu yang baru. Karenanya semua dana dari pusat kecuali DAU dan DAK, diminta untuk ditransfer ke rekening 00000115-01-001421-30-3 BRI Cabang Bengkulu. Dengan alasan untuk meningkatkan pendapatan daerah dan memperluas jangkauan pembangunan, Chairuddin mengaku membuat sendiri surat Gubernur yang ditujukan kepada Menteri Keuangan. Itu dia lakukan dengan niat baik untuk daerah<sup>184</sup>. Gubernur Agusrin sendiri merasa tidak pernah menandatangani surat ke Menkeu terkait penambahan rekening baru walaupun, dalam surat ini ada tanda tangan Gubernur Bengkulu Agusrin M Najamuddin, ST.<sup>185</sup>

Untuk melihat alur mengenai adanya penyetoran dana PBB dan BPHTB melalui rekening baru tersebut sekira perlu melihat hasil temuan BPK yang diberitakan oleh harian Rakyat Bengkulu sebagai berikut:

---

<sup>183</sup> Harian Rakyat Bengkulu, "Kesalahan Chairuddin Karena Buka Rekening", Kamis, 25 Oktober 2007

<sup>184</sup> Harian Rakyat Bengkulu, "Surat Gubernur Dipalsukan?", Rabu, 31 Oktober 2007, hal 1 dan 11.

<sup>185</sup> Harian Rakyat Bengkulu, "Jaksa Lacak surat Asli Gubernur", Kamis, 1 November 2007, hal 1 dan 11

Total temuan BPK RI tersebut sebesar Rp. 21.323.420.895. Dari pemeriksaan terungkap, bahwa pengeluaran dana tersebut diduga tidak melalui mekanisme pengeluaran APBD. Tetapi dikelola langsung oleh Kadis Dispenda Provinsi, Drs. H. Chairuddin yang telah ditetapkan sebagai tersangka.

Rincian dana dari perimbangan khusus dana Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan (BH-PBB) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) itu adalah sebesar Rp. 9,1 M digunakan untuk pembangunan Pabrik CPO. Uang tersebut diserahkan secara tunai kepada Dirut PT SBM (Sawit Bengkulu Mandiri), HS (Heri Susanto) sebesar Rp. 7,1 M sisanya sebesar Rp. 2 M ditransfer melalui rekening BRI Tanjung Priok. Uang tersebut juga dipakai untuk Cek Perjalanan (*Travel Cheque*) BRI sebanyak 200 lembar masing-masing Rp 10 juta per lembar. Dana inilah yang disebut-sebut diberikan kepada petinggi Bengkulu.

Selain itu; uang rakyat itu juga digunakan Chairuddin untuk membeli kapal ikan, dengan bekerjasama dengan salah seorang swasta, Ksw (Kusumawati). Kerjasama pengoperasian dan pembelian kapal ikan itu diduga dilakukan secara pribadi. Juga diatur tentang kesepakatan jika usaha tersebut untung. Kemudian, Chairuddin juga memasukkan pembelian 100 unit handtractor sebagai pengeluaran.

Kemudian uang itu digunakan untuk pembelian 100 unit handtractor senilai Rp. 1,6 M. uang itu diambil dari rekening Dispenda di BRI Cabang Bengkulu. Selanjutnya uang itu disetorkan ke rekening saudara AAK (Andry Ahmad Kosasih) sebagai supplier.

Namun dalam konfirmasi BPK-RI ke dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, 100 unit handtractor tersebut merupakan hibah dari PT. AMN (Anugerah Mitra Sena). Saat ini, baru tiba di Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Provinsi, sebanyak 50 unit.

Duit itu juga diberikan untuk AB, oknum pejabat di Dispenda Jakarta sebagai Ketua Asosiasi Dispenda Seluruh Indonesia sebesar Rp. 100 juta. Sekitar Rp 900 juta ditransfer untuk pejabat dan pegawai di Departemen Keuangan. Termasuk sebanyak Rp 200 juta dikeluarkan dengan alasan untuk lobi DAU di DPR-RI.

Sementara sebanyak Rp3,8 M dipakai untuk kegiatan Dispenda Bengkulu. Namun, sebanyak Rp 3 M tidak ada perinciannya. Begitu juga dengan Rp.237,7 juta, belum diketahui peruntukannya<sup>186</sup>.

Temuan Dispenda gate ini berawal dari audit BPK Regional Palembang, ketika melaksanakan audit rutin.<sup>187</sup> Temuan ini kiranya mengejutkan semua

---

<sup>186</sup> Harian Rakyat Bengkulu, "Uang Dispenda-Gate Dibagi-bagi", Minggu, 28 Oktober 2007, hal 1 dan 11.

pihak yang menduga kasus tersebut tidak akan mungkin terbuka. Akhirnya setelah temuan ini terkumpul, Kadispenda secepatnya melakukan pengembalian dana, Drs.Chairuddin telah mengembalikan uang Rp 21,3 M, melalui laporan hasil pemeriksaan itu juga disebutkan, Chairuddin telah mengembalikan seluruh dana tersebut ke rekening kas umum daerah. (No. 001-01.01.00019-8) pada PT Bank Bengkulu, uang Negara tersebut dikembalikan dalam 4 tahap pembayaran. Rinciannya, tanggal 11 Mei 2007 sebesar Rp. 1 M yang diambil dari rekening pribadi Chairuddin Nomor 113-00-0455477-4 ke rekening pribadi kas umum daerah PT Bank Bengkulu. Dalam pemeriksaan itu Chairuddin menjelaskan dana itu dikirim oleh staf Gubernur. Pada tanggal 22 Mei 2007 sebanyak Rp.430 juta, pada 23 Mei 2007 sejumlah Rp 17,55 M dan terakhir tanggal 25 Mei 2007 sebesar 1,9. sehingga seluruh kerugian Negara sebesar 21, 3 M, telah disetorkan kembali ke Kas Umum Daerah, tetapi sebanyak Rp 18, 7 dari setoran kembali diindikasikan dari BUMD (PT Bengkulu Mandiri). Diketahui, Drs. H. Chairuddin menjabat sebagai komisaris PT Bengkulu Mandiri.<sup>188</sup>

Namun masih ada miliaran dana yang diprediksi belum kembali ke kas daerah. Ini dikarenakan dana tersebut terlanjur ditransfer ke rekening beberapa pejabat pusat dan pengusaha. Sebagaimana termuat pada 22 berkas pemeriksaan BPK, jumlahnya berkisar Rp.2,9 miliar.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Harian Rakyat Bengkulu, "Razie Desak Gubernur Nonaktifkan Chairuddin", Selasa, 30 Oktober 2007, hal 1 dan 11.

<sup>188</sup> Harian Rakyat Bengkulu, Minggu, 28 Oktober 2007, *op.cit.*, hal 11

<sup>189</sup> Harian Rakyat Bengkulu, "Masih Ada Miliaran yang Belum Kembali", Selasa, 30 Oktober 2007, hal 1 dan 11.

Selain itu banyak juga kejangkalan dari pengakuan dan laporan yang dibuat Kadispenda, Drs Chairuddin. Mulai dari soal pembuatan pabrik CPO, pembelian kapal, sogok untuk pejabat Depkeu hingga soal surat Gubernur ke Menteri Keuangan.<sup>190</sup>

Salah satu contoh dari kejangkalan tersebut adalah untuk pembelian kapal. Berdasarkan data yang diperoleh yang sebelumnya, Chairuddin menegaskan uang Rp 2,5 M telah dibelikan kapal bekerjasama dengan Kusumawati alias Lipang. Namun setelah dilakukan penelusuran di pelabuhan Pulau Baai, ternyata kapal pukat cincin berbobot 84 GT yang dibeli dari uang Negara tersebut tidak ada atas nama Chairuddin maupun atas nama PT Bahari Bumi Nusantara. Hal ini diperoleh melalui Kepala Balai Pelabuhan Khusus Perikanan (BPKP) Dinas Perikanan Provinsi, Ir. Herman Efendi yang memberi keterangan berikut:

Menurutnya hingga sekarang pihaknya belum ada menerima laporan tentang kapal ikan tersebut. “Setiap kapal yang bersandar harus mengisi log book (catatan hasil tangkapan, Red) sebagai laporan ke Dinas Perikanan. Untuk mendapatkan SLO (Surat Laik Operasi). Atas dasar itu baru bisa dikeluarkan SIB (Surat Izin Berlayar) dari Sahbandar (Adpel, Red). Sehingga lalu-lintas kapal yang bersandar maupun berlayar dapat diketahui, terang Herman Efendi<sup>191</sup>.”

Contoh lainnya mengenai persoalan ini adalah mengenai permasalahan hukum dari penerbitan surat Gubernur ke Menteri Keuangan untuk permintaan rekening baru kas daerah dan keterkaitannya dengan Bank Operasional. Hal

---

<sup>190</sup> Harian Rakyat Bengkulu, “Laporan Chairuddin Diduga Fiktif”, 31 Oktober 2007, hal 1 dan 11.

<sup>191</sup> Ibid.

tersebut dibahas secara baik, oleh Anggota DPD Bengkulu, Muspani, melalui Harian Bengkulu Ekspres memaparkan sebagai berikut:

Menurut Muspani berdasarkan hasil penelusuran pihaknya, rekening baru pada PT. BRI Cabang Bengkulu No.00000115-01-0011421-30-3 itu dibuka oleh pihak Dispenda Provinsi sebelum surat Gubernur Bengkulu kepada Menteri Keuangan terkait soal pembukaan rekening baru dikirimkan.

Fakta ini terungkap dengan adanya aliran dana ke rekening No 00000115-01-001421-30-3 tertanggal 21 Maret 2006. “Sedangkan surat gubernur kepada Menkeu terhadap pemberitahuan untuk menyalurkan dana tersebut ke rekening baru tanggal 22 Maret, kata Muspani dengan penuh keheranan.

Uniknya lagi, menurut Muspani sebelum ada surat Gubernur ke Menkeu tertanggal 22 Maret 2006, Kadispenda Provinsi, Drs Chairuddin telah membuat surat tertanggal 18 Maret 2006 yang ditujukan kepada Pimpinan BRI Manna, Pimpinan BRI Argamakmur, Pimpinan BRI Curup yang inisialnya dana DHB PBB dan BPHTB disalurkan ke rekening baru kas umum daerah hal ini untuk menindaklanjuti surat Gubernur Bengkulu tertanggal 22 Maret.

“Surat Gubernur saja belum dibuat, Kadispenda sudah buat pemberitahuan kepada Pimpinan BRI Manna, Argamakmur, dan Curup, ini aneh.

Dalam permasalahan ini Bank Operasional III yang ditunjuk oleh Menkeu untuk mengalirkan dana DHB PBB dan BPHTB seharusnya tak mentransfer dana yang ada diluar kas umum daerah. Tapi kenyataannya, bank operasional III berani mengangangi Permenkeu No.34/PMK.03/2005 dan No32/PMK.04 2005 tanggal 23 Mei 2005.

Didalam aturan itu dinyatakan secara tegas penyalran PBB dan BPHTB harus disalurkan ke Kas Umum Daerah. Tapi kenyataannya, Bank Operasional III mentransfer dana yang adake rekening baru hanya berbekal surat Kadispenda menindaklanjuti surat Gubernur Bengkulu ke Menkeu, padahal tanggapan dari Menkeu terhadap surat Gubernur belum turun.<sup>192</sup>

Setelah melalui proses yang cukup alot selasa, 6 November 2007, Kepala Dinas Pendapatan Daerah (Kadispenda) Bengkulu, Drs. H. Chairuddin,

---

<sup>192</sup> Harian Bengkulu Ekspres, “Diduga Ada Konspirasi Besar; Bank Operasional III Langgar Permenkeu”, Sabtu, 3 November 2007, hal 1 dan 11

dijebloskan ke Kandang Situmbin.<sup>193</sup> Namun dalam perkembangannya yang telah memasuki persidangan, Penasihat hukum (PH) terdakwa Drs. H. Chairuddin, Nedyanto, SH secara tegas mendesak Jaksa Penuntut Umum (JPU) menghadirkan Gubernur Bengkulu Agusrin M Najamuddin beserta Wagub H. M Syamlan Lc. Dua Petinggi Bengkulu itu dianggap sebagai kunci dari kasus ini.<sup>194</sup> Dari situ kemungkinan di harapkannya adanya penambahan tersangka.

Namun soal tersangka lain termasuk keterlibatan Gubernur dalam kasus ini tampaknya belum bisa dipastikan. Alasannya, sampai sejauh ini Kejati belum menemukan adanya keterlibatannya pihak lain dalam dugaan penyelewengan dana perimbangan khusus dan hasil pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) Provinsi.<sup>195</sup>

Namun 10 hari setelah pernyataan Kejati di atas, akhirnya Kejaksaan Tinggi (Kajati) Bengkulu menunjukkan keseriusannya dalam menuntaskan kasus dugaan korupsi Rp.21,3 miliar. Setelah menetapkan Drs. H. Chairuddin sebagai tersangka dan melakukan penahanan; tak lama lagi Kajati juga akan memeriksa Gubernur Agusrin M Najamuddin, namun pemeriksaan gubernur ini terkendala izin Presiden.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> *Harian Metro Indonesia*, "Korupsi, Kadis Penda Bengkulu Ditahan", Edisi 192: Senin, 12 – 18 November 2007, hal 1 dan 11.

<sup>194</sup> *Harian Rakyat Bengkulu*, "Gub dab Wagub Diminta Jadi Saksi Dispendagat", 21 Mei 2008, hal 1 dan 7.

<sup>195</sup> *Harian Bengkulu Ekspres*, "Jaksa Sudah Kantongi Keterangan Ahli BPK", Kamis, 1 November 2007, hal 1 dan 15.

<sup>196</sup> *Harian Rakyat Bengkulu*, "Jaksa Kirim Surat Periksa Gubernur", 10 November 2007, hal 1 dan 11

Dari uraian di atas inilah yang kemudian akan diteliti dengan pendekatan kasus, dengan cara mengkaji hasil penyelidikan BPK dan juga putusan Pengadilan Negeri Klas IA Bengkulu Nomor : 84/Pid.B/2008/PN.BKL.

## **B. Temuan Hasil Pemeriksaan BPK**

Di dalam subbab ini<sup>197</sup>, temuan hasil pemeriksaan BPK menjadi asal terungkapnya penyimpangan pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Bengkulu tahun 2006, penyimpangan inilah yang kemudian menjadi catatan buruk mengenai pengelolaan keuangan daerah di Bengkulu, terhindar permasalahan ini baru terselesaikan sementara secara hukum tepatnya pada tanggal 21 Juli 2008, yaitu sejak adanya putusan Pengadilan Negeri Bengkulu. Lebih kurang hasil temuan BPK adalah sebagai berikut:

### **1. Identifikasi Awal**

Berdasarkan Surat Tugas No. 13/ST/IV-XII-I/01/2007 tanggal 17 Januari 2007, BPK-RI melaksanakan pemeriksaan Kas KPPN. Penyaluran Belanja Daerah. Dana Dekonsentrasi dan Belanja Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan Tahun Anggaran 2006 pada Kanwil Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB) VIII Bengkulu di Bengkulu.

Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa, dalam Tahun Anggaran 2006, KP-PBB Bengkulu dan KP-PBB Curup Menerbitkan SPM Pembagian Hasil Penerimaan PBB (SPM-PHP-PBB) untuk ditransfer ke rekening Kas Umum Daerah Provinsi Bengkulu sebesar

---

<sup>197</sup> Tidak dapat dihindari dalam penulisan ini hampir keseluruhan hasil temuan BPK tertulis secara urut, walaupun dari segi penulisan ada perubahan dalam bentuk penulisan Angka ataupun huruf hal itu ditujukan agar harmonis dengan maksud penulisan ilmiah



Rp27.607.351.417,00. Akan tetapi dana bagi hasil PBB yang diterima oleh PT Bank Bengkulu (Rekening Kas Umum DAerah) hanya sebesar Rp7.605.715.282,00. Dengan demikian pendapatan bagi hasil PBB kurang diterima sebesar Rp20.001.636.135,00.

Hal yang sama juga terjadi terhadap penyaluran BPHTB dalam Tahun Anggaran 2006. SPM-PHP-BPHTB yang diterbitkan oleh KP-PBB Bengkulu dan KP-PBB curup untuk ditransfer ke rekening Kas Umum Daerah Provinsi Bengkulu sebesar Rp424.540.149, 34, sedangkan dana yang diterima oleh PT. Bank Bengkulu (Rekening Kas Umum Daerah) hanya sebesar Rp229.469.617,34. Dengan demikian terdapat selisih dana yang kurang diterima sebesar Rp195.070.532,00.

## **2. Pemeriksaan Lanjutan**

Untuk menindak lanjuti informasi tersebut, dilakukan pemeriksaan lanjutan dengan surat tugas No 21/ST/VI-XII.I/04/2007 tanggal 26 April 2007. Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa sebagian bagi hasil PBB, BPHTB dan penerimaan lain-lain tidak diterima melalui Kas Umum Daerah tetapi masuk rekening yang dikelola secara khusus oleh Kepala Dinas Pendapatan Provinsi Bengkulu dengan jumlah mencapai Rp21.323.320.895,66. Penerimaan dan pengeluaran dana tersebut tidak dipertanggungjawabkan dalam APBD Provinsi Bengkulu.

Uraian selengkapnya mengenai terjadinya penyimpangan pengelolaan keuangan daerah sebesar Rp21.323.420.895,66 adalah sebagai berikut:

**a. Peraturan yang dilanggar dengan penerimaan dana bagi hasil adalah:**

I. Peraturan Menteri Keuangan No.34/PMK.03/2005 tanggal 23 Mei 2005 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pasal 2 ayat (3) huruf b menyatakan bahwa jumlah 90% bagian daerah dibagi dengan rincian sebagai berikut:

- 1) 16,2,% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening Kas Umum Daerah Provinsi.
- 2) 64,8 % untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening Kas Umum Daerah Kabupaten/kota.
- 3) 9 % untuk biaya pemungutan yang dibagikan kepada Direktorat Jenderal Pajak dan Daerah.

II. Peraturan Menteri Keuangan No. 32/PMK.03/2005 tanggal 23 Mei 2005 tentang Tata cara Pembagian Hasil Penerimaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pasal 2 ayat (3) menyatakan bahwa 80% bagian daerah dari bagi hasil penerimaan BPHTB diperinci sebagai berikut:

- 1) 16 % untuk daerah Provinsi yang bersangkutan dan disalurkan melalui rekening Kas Umum Daerah Provinsi.
- 2) 64 % untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan melalui rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota.

Penerimaan Dana Bagi Hasil (DBH) yang semestinya melalui rekening Kas Umum Daerah Provinsi Bengkulu, ternyata dialihkan

ke rekening lain yang dikelola secara khusus yaitu rekening Nomor 00000115-01-001421-30-3 pada PT BRI Cabang Bengkulu.

#### **b. Modus Operandi**

Penyimpangan terhadap Peraturan Perundang-undangan dilakukan oleh Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu (Sdr. CHR) yaitu dengan cara membuka rekening No. 00000115-01-001421-30-3 pada PT Bank BRI Cabang Bengkulu.

Pembukaan rekening dilakukan pada tanggal 21 Maret 2006, dimaksudkan untuk menampung dana bagi hasil dari pusat selain DAU dan DAK. Contoh tanda tangan yang tercantum dalam form kartu Contoh Tanda Tangan pada rekening dimaksud adalah Sdr. CHR (kepala Dinas Pendapatan Provinsi Bengkulu) dan ZKL (Jabatan pada Dinas Pendapatan sebagai Bendahara Pengeluaran) atas dasar perintah Sdr CHR.

Menurut penjelasan Kepala Dinas Pendapatan (Sdr. CHR), pembukaan rekening tersebut dimaksudkan untuk:

- I. Membantu Gubernur Bengkulu dalam melaksanakan percepatan pembangunan Provinsi Bengkulu sesuai janji pada saat kampanye Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).
- II. Mengatasi pembiayaan, kegiatan yang belum terakomodir dalam APBD namun kegiatan hal ini harus dilakukan Pemerintah Daerah secara cepat karena tuntutan masyarakat.

Agar Kantor Pelayanan PBB (KP-PBB) dan Bank Operasional III selaku Kuasa Umum Menteri Keuangan mentransfer dana bagi hasil PBB dan BPHTB tidak lagi kerekening kas umum daerah Nomor

001.01.01.00019-8 tetapi rekening Kas Daerah (No.00000115-01-001421-30-3), maka dengan surat No.900/2228/DPD.I tanggal 22 Maret 2006, Gubernur Bengkulu memberitahukan tentang penambahan nomor rekening kas daerah kepada Menteri Keuangan.

Menurut penjelasan Sdr. CHR, asli surat tersebut telah diantar oleh bersangkutan langsung diserahkan kepada Sekretaris Jenderal Departemen Keuangan di Jakarta. Penjelasan tersebut berbeda dengan keterangan Gubernur Bengkulu yang menyatakan bahwa pada intinya Gubernur Bengkulu tidak pernah menandatangani surat tersebut.

Dengan dasar surat Gubernur Bengkulu Kepada Menteri Keuangan No.900/2228/DPD.I tanggal 22 Maret 2006, Kadispenda memberitahukan kepada pihak terkait untuk mentransfer dana dari pusat selain DAU dan DAK ke rekening No. 00000115-01-001421-30-3 pada PT BRI Cabang Bengkulu.

**c. Pemberitahuan kepada instansi terkait untuk mentransfer dana pusat selain DAU dan DAK ke rekening No.00000115-01-001421-30-3.**

Untuk memudahkan supaya pengeluaran dana bagi hasil tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam ketentuan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, maka dengan mempedomani Surat Gubernur No.900/2228/DPD. I tanggal 22 Maret 2006, Kadispenda Prvinsi Bengkulu megirim surat kepada instansi terkait sebagai berikut:

- I. Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Bengkulu (KP-PBB Bengkulu)

Surat Kadispenda Provinsi Bengkulu No.894/437/DPD-1/2006 tanggal 7 Juni 2006 kepada Pimpinan KP-PBB Bengkulu dan KPPN Bengkulu menyampaikan kepada pihak BRI di Provinsi Bengkulu (BRI Cabang Curup) agar semula dana dari pusat (kecuali DAU dan DAK) dimasukkan melalui Rekening Daerah Nomor 00000115-01-1421-30-3 di BRI Cabang Bengkulu.

Berkaitan dengan surat Kepala Dispenda Provinsi Bengkulu 632/WPJ.28/KB.0105/2006 tanggal 15 Juni 2006 Kepala KP-PBB Bengkulu belum dapat melakukan Proses penambahan nomor rekening tersebut mengingat sampai saat diterimanya surat tersebut KP-PBB masih belum menerima tanggapan Menteri Keuangan RI atas Surat Gubernur Bengkulu Nomor 900/2228/DPD.I tanggal 22 Maret 2006 tentang Penambahan Nomor Rekening Daerah. KP-PBB Bengkulu memberikan penjelasan bahwa penyaluran dan pembagian penerimaan BPHTB dan PBB termasuk biaya Pemungutan PBB bagian Daerah Provinsi, merujuk kepada ketentuan yang berlaku, harus disalurkan melalui rekening Kas Umum Daerah Provinsi.

Belum diketahui dengan jelas mengapa Kepala KP PBB tidak menembuskan surat tersebut kepada Bank-bank Operasional III PBB dan BPHTB di lingkungan Provinsi Bengkulu dan tidak terkirim ke Gubernur Bengkulu.

## II. Bank-bank Operasional III PBB dan BPHTB di Provinsi Bengkulu

### 1) BRI Cabang Curup

Surat Kepala Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Provinsi Bengkulu No. 392/DPD.I/2006 tanggal 18 Maret 2006 yang diajukan kepada Pimpinan Cabang BRI Manna, BRI Cabang Arga Makmur, dan BRI Cabang Curup, menyatakan bahwa “meninjakanjuti Surat Gubernur Bengkulu kepada Menteri Keuangan RI Nomor 900/2228/DPD.I tanggal 22 Maret 2006 tentang penambahan nomor Rekening Daerah dimohon agar semua dana dari pusat kecuali DAU dan DAK dimasukkan melalui Rekening Daerah Nomor 00000112-01-001421-30-3 di BRI Cabang Bengkulu”.

Surat Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu tersebut disetujui oleh BRI Cabang Curup tanggal 22 Mei 2006 sesuai disposisi Pejabat BRI Cabang Curup pada surat Dispenda tersebut.

Sejak tanggal 26 Mei 2006, seluruh dana bagi hasil PBB dan BPHTB ditransfer oleh BRI Cabang Curup ke rekening Dispenda.

## 2) BRI Cabang Arga Makmur

Meskipun BRI Cabang Arga Makmur telah mendapat Surat Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu No.392/DPD.I/2006 tanggal 18 Maret 2006 yang ditujukan kepada Pimpinan Cabang BRI Manna, BRI Cabang Arga Makmur, dan BEI Cabang Curup untuk mentrasfer dana dari pusat kecuali DAU dan DAK ke rekening Dispenda di BRI Cabang Bengkulu, permintaan itu tidak segera dilayanai oleh Cabang Arga Makmur.

Oleh sebab itu, Kadispenda kembali menyurati BRI Cabang Arga Makmur dengan surat Nomor 900/687/DPD-I tanggal 14 Agustus 2006 menegaskan bahwa Gubernur Bengkulu dengan surat Nomor 900/2229/DPD.I tanggal 21 Juli 2006 telah menyurati Direktur PBB dan BPHTB, Ditjen Pajak Departemen Keuangan tentang Pemberitahuan Nomor Rekening Daerah No.00000115-01-001421-30-3 di BRI Cabang Bengkulu, dan oleh sebab itu Dispenda Provinsi Bengkulu meminta agar BRI Cabang Arga Makmur melakukan pemindahbukuan dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam (SDA) melalui rekening Kas Negara qq PBB Curup untuk Kabupaten Muko-muko Nomor 0318.01.0005764.30.5 yang semula ke rekening Kas Daerah Nomor 001.01.01.00019-8 di PT Bank Bengkulu tidak digunakan lagi dan alihkan ke rekening Kas Daerah nomor 00000115-01-001421-30-3 di BRI Cabang Bengkulu.

Berdasarkan disposisi pejabat PT.BRI Cabang Arga Makmur tanggal 25 September 2006, permintaan Kadispenda tersebut disetujui, sehingga terhitung sejak tanggal 29 September 2006, seluruh penerimaan dana bagi hasil PBB dan BPHTB ditransfer ke rekening Dispenda di BRI Cabang Bengkulu.

### 3) BRI Cabang Manna

Surat Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu No. 392/DPD.I/2006 tanggal 18 Maret 2006 yang ditujukan kepada Pimpinan Cabang BRI Manna, BRI Cabang Arga Makmur, dan

BRI Cabang Curup, menyatakan bahwa “menindaklanjuti Surat Gubernur Bengkulu kepada Menteri Keuangan RI Nomor 900/2228/DPD.I tanggal 22 Maret 2006 tentang penambahan Nomor Rekening Daerah dimohon agar semua dana dari pusat kecuali DAU dan DAK dimasukkan melalui Rekening Daerah Nomor 00000115-01-001421-30-3 di BRI Cabang Bengkulu”.

BRI Cabang Manna menerbitkan surat kepada Kepala kantor PBB Bengkulu No. B.1771-IV/KC/OPS/06/06 tanggal 26 Juni 2006 yang diterima oleh KP-PBB Bengkulu tanggal 24 Juli 2006 tentang Hasil Pembagian PBB pada Rekening BO III meminta petunjuk tertulis dari atau perintah pemindahbukuan hasil pembagian rekening BO III PBB dan BPHTB untuk bagian Kas Provinsi sesuai persentasenya untuk ditransfer ke rekening No.00000115-01-001421-30-3 di BRI Cabang Bengkulu.

Menjawab Surat BRI Bengkulu tersebut, Kepala KP PBB Bengkulu dengan surat Nomor S-798/WPJ.28/KB.01/2006 tanggal 25 Juli 2006 menjelaskan bahwa:

- a) Penambahan rekening baru belum bisa diproses berhubung sampai dengan saat ini belum ada tanggapan Menteri Keuangan RI atas surat Gubernur Nomor 900/2228/DPD.I tanggal 22 Maret 2006 yang ditujukan kepada Menteri Keuangan RI tentang Penambahan Nomor Rekening Daerah.
- b) Untuk sementara sambil menunggu tanggapan dari Menteri Keuangan RI, kami masih mengacu kepada Peraturan Menteri



Keuangan No.32/PMK.03/2005 tanggal 23 Mei 2005 tentang tata cara pembagian hasil penerimaan PBB dan BPHTB, dimana disebutkan untuk bagian Provinsi disalurkan melalui rekening Kas Umum Daerah Provinsi.

Walaupun surat persetujuan dari Menteri Keuangan RI belum ada, terhitung sejak tanggal 13 Oktober 2006 PT BRI Cabang Manna tetp mentransfer dana bagi hasil PBB dan BPHTB ke rekening Nomor 00000115-01-001421-30-3.

1) Bank Mandiri Cabang S Parman Bengkulu

Surat Kepala Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda) Provinsi Bengkulu No.236/DPD.I/2006 tanggal 18 Mei 2006 yang ditujukan kepada Pimpinan PT Bank Mandiri Cabang S Parman Bengkulu, menyatakan bahwa “menindaklanjuti Surat Gubernur Bengkulu kepada Menteri Keuangan RI Nomor 900/2228/DPD.I tanggal 22 Mei 2006 dimohon agar semua dana dari Pusat kecuali DAU dan DAK dimasukkan melalui Rekening Daerah Nomor 00000115-01-001421-30-3 di BRI Cabang Bengkulu”.

Sejak tanggal 29 September 2006, seluruh dana bagi hasil PBB dan BPHTB ditransfer oleh Bank Mandiri Cabang Bengkulu ke rekening Dispenda Provinsi Bengkulu.

Berdasarkan Aplikasi Transfer dan Nota Kredit dari Rekening Bank Tunggal cq PBB No. 113-009304562-7 di Bank Mandiri Cabang S Parman Bengkulu yang diperoleh BPK RI dari KP PBB Bengkulu diketahui sejak 22 September 2006 seluruh dana bagi

hasil PBB dan BPHTB ditransfer ke rekening Dispenda Provinsi Bengkulu di BRI Cabang Bengkulu.

Hasil analisis dan evaluasi menunjukkan bahwa seluruh Bank Operasional III PBB dan BPHTB dalam mentransfer Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB tidak memperhatikan dan mempedomani ketentuan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Menteri Keuangan No. 34/PMK.03/2005 dan No.32/PMK-03/2005 tanggal 23 Mei 2005. dalam Peraturan Menteri Keuangan tersebut dinyatakan secara tegas bahwa penyaluran PBB dan BPHTB bagian Provinsi di salurkan ke Kas Umum Daerah. Untuk provinsi Bengkulu Rekening Kas Umum Daerah adalah Nomor 001.01.00019-8 pada PT. Bank Bengkulu.

Seluruh Bank Operasional III PBB dan BPHTB tidak menjawab surat Tim BPK RI untuk mengetahui apakah bank-bank dimaksud terlebih dahulu melakukan konfirmasi kepada Pemerintah Daerah Provinsi qq Kepala Biro Keuangan untuk mendapatkan keyakinan apakah rekening yang disurati Dispenda sebagai Kas Daerah memang benar sebagai Kas Daerah.

**d. Realisasi Penerimaan**

Penerimaan sebesar Rp.21.323.420.895,66 tersebut tidak dilaporkan dan dipertanggungjawabkan sebagai realisasi penerimaan APBD Tahun Anggaran 2006 ataupun APBD Tahun Anggaran 2007.

**e. Realisasi Penggunaan Dana Rekening No.00000115-01-001421-30-3.**

Realisasi penggunaan dana menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, peraturan yang dilanggar adalah:

I. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara  
Pasal 3 ayat (6) yang menyatakan Bahwa semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD;

II. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara:

1) Pasal 13 ayat (2) yang menyatakan bahwa semua penerimaan dan pengeluaran daerah dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah

2) Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan bahwa pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBD dilakukan oleh Bendahara Umum Daerah.

III. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tanggal 9 Desember 2005:

1) Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa 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 dan ayat (2) yang menyatakan bahwa pengelola keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu system yang terintegrasi Yang diwujudkan dalam APBD;

2) Pasal 59 ayat (1) yang menyatakan bahwa penerimaan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang merupakan penerimaan daerah tidak dapat dipergunakan langsung untuk pengeluaran dan ayat (2) yang menyatakan bahwa komisi, rabat, potongan atau

penerimaan lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang dapat dinilai dengan uang, baik secara langsung sebagai akibat dari penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan bunga, jasa giro, atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan dana anggaran pada Bank serta penerimaan barang daerah atas kegiatan lainnya, merupakan pendapatan daerah;

3) Pasal 61 ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap pengeluaran harus didukung oleh bukti yang sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih;

4) Pasal 75 yang menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan;

IV. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, berikut peraturan perubahannya.

V. Peraturan daerah Provinsi Bengkulu Nomor 8 Tahun 2003 tanggal 30 Juni 2003 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu Pasal 28 yang menyatakan bahwa semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan daerah maupun pengeluaran daerah dilaksanakan melalui kas daerah.

Penggunaan dana tidak melalui mekanisme APBD tetapi dipergunakan langsung oleh Sdr. CHR. Administrasi, pencatatan dan

pelaporan tidak diselenggarakan oleh Kadispenda selaku Pejabat yang bertanggungjawab mengelola rekening No.00000115-01-001421-30-3.

Bukti Pengeluaran sebagian berupa kwitansi tanda terima, transfer ke rekening tertentu, penjelasan secara tertulis bahkan sebagian pengeluaran tidak diingat lagi oleh Kadispenda.

Dari aliran kas masuk sejak dibukanya rekening sampai dengan posisi tanggal 11 Mei 2007 sebesar Rp21.323.420.895,66 telah dikeluarkan sebesar Rp20.917.118.436,00 atau dengan saldo sebesar Rp.406.302.459,66.

Berdasarkan rekening Koran dan dokumen pendukung lainnya diketahui bahwa seluruh pengeluaran dana sebesar Rp.20.917.118.436,00 dilakukan tanpa mekanisme pengeluaran APBD. Seluruh pengeluaran dana dari rekening Dispenda di BRI Cabang Bengkulu dilakukan dengan cek PT BRI dan selanjutnya cek tersebut ditarik tunai. Dibelikan cek perjalanan melalui PT BRI dan Transfer ke rekening lain. Rincian atas pengeluaran dana adalah sebagai berikut:

No	Penggunaan Dana	Jumlah
1	Pajak	16.047.136.00
2	Biaya Administrasi Bank	302.000.00
3	Pembangunan CPO	9.179.846.000.00
4	Travel check BRI 200 lbr@Rp 10 juta	2.000.000.000.00
5	Transfer ke rekening lain	5.090.769.300.00
6	Kegiatan Dispenda	3.892.359.000.00
7	Dana Tunai	737.795.000.00
	Jumlah	20.917.118.436.00

Penjelasan penggunaan dana berdasarkan bukti-bukti penggunaan dana adalah sebagai berikut:

I. Pembangunan Pabrik CPO sebesar Rp9.179.846.000,00 tersebut diberikan secara tunai oleh Sdr.CHR kepada Heri Santoso selaku Direktur Utama PT. Sawit Bengkulu Mandiri sebesar Rp7.179.846.000,00 dan melalui transfer rekening kepada Heri Santoso pada BRI Tanjung Priok Nomor 0186-01-043913-50-7 sebesar Rp2.000.000.000,00

II. Cek perjalanan (Travel Cheque) BRI sebanyak 200 lembar dengan nominal Rp10.000.000 per lembar atau keseluruhannya mencapai Rp2.000.000.000. Sdr. CHR menjelaskan bahwa Cek Perjalanan BRI tersebut diberikan kepada Gubernur Bengkulu Sdr. AMN.

III. Jumlah dana yang ditransfer ke rekening lain adalah sebesar Rp 5.090.769.300,00 dengan perincian sebagai berikut:

No	No Rekening	Bank	Nama Pemilik Bank	Jumlah
1	0115-01-02858950-6	KC Bengkulu BRI	Kusumawati	2.000.000.000,00
2	0507-01-00638250-1	KCP Bengkulu BRI	Andry Ahmad Kosasih	1.670.769.300,00
3	104394768	BNI Cab Gambir	Agusman Badaruddin	100.000.000,00
4	0507-01-00280950-1	KCP Depkeu BRI	Slamet Sugandi	405.000.000,00
5	0507-01-00624450-9	KCP Depkeu BRI	Putut Drajad Santoso	495.000.000,00
6	4960121550	BCA	Zakaria	20.000.000,00
7	3191898590	BCA	Abdulrab A Attamimi	300.000.000,00
8	0115-01-02864850-4	KC Bengkulu BRI	H.M Wasik Salik	100.000.000,00
	Jumlah			5.090.769.300,00

Penyaluran dana kepada para pemilik rekening tidak dilengkapi dengan bukti pertanggungjawaban secara lengkap dan valid.

Berdasarkan bukti yang terbatas dan hasil wawancara dengan Sdr. CHR diketahui bahwa transfer dana tersebut diberikan kepada pihak ketiga dengan tujuan-tujuan berikut:

- 1) Pembelian Kapal Ikan dan Perangkatnya melalui Sdr Kusuwati sebesar Rp.2.000.000.000,00
- 2) Pembelian 100 unit Handtactor senilai RP1.670.769.300,00 melalui Sdr Andry Ahmad Kosasih (AAK)
- 3) Dana sebesar Rp100.000.000,00 ditransfer ke Nomor rekening 104392768 di BNI Cabang Gambir untuk Sdr Agusman Badaruddin, Kepala Dispenda DKI Jakarta, sebagai Ketua Asosiasi Dispenda seluruh Indonesia.
- 4) Dana sebesar R405.000.000,00 ditransfer ke Nomor rekening 0507-01-00280950-1 di KCP BRI Departemen Keuangan untuk Sdr Slamet Sugandi, Pegawai Eselon III Departemen Keuangan.
- 5) Dana sebesar Rp495.000.000,00 ditransfer ke rekening Nomor 0507-01-00624450-9 KCp BRI Departemen Keuangan untuk Sdr Putut Drajad Santoso, pegawai Departemen Keuangan.
- 6) Dana sebesar Rp20.000.000,00 ditranfer ke Nomor rekening 4960121550 BCA untuk Sdr.Zakaria pegawai Departemen Keuangan.
- 7) Dana sebesar Rp100.000.000,00 ditransfer ke Nomor rekening 3191898590 BCA untuk Sdr Abdulrab A Attamimi, swasta yang bernegoisasi untuk DAU di DPR-RI Senayan.

- 8) Dana sebesar Rp100.000.000,00 ditransfer ke Nomor Rekening 00115-01-02864850-4 KCP BRI Bengkulu untuk Sdr H.M Wasik Salik (Anggota DPRD Provinsi Bengkulu) untuk melobi DAU dengan DPR-RI.

IV. Jumlah dana yang digunakan untuk kegiatan Dispenda Provinsi Bengkulu sebesar Rp3.892.359.000,00. dengan perincian sebagai berikut:

No	Keterangan	Jumlah (Rp)
1	Biaya penyekatan ruang pintu gedung arsip	18.080.000,00
2	Biaya pembuatan foolding door ruang aula dan dinding partisi ruang keuangan dispenda	37.500.000,00
3	Biaya penyekatan ruang keuangan Dispenda Provinsi Bengkulu	11.743.000,00
4	Biaya pembelian genset Dispenda	70.000.000,00
5	Biaya pembuatan umbul-umbul dalam rangka ualang tahun Provinsi Bengkulu	22.500.000,00
6	Pembangunan Gedung Arsip Provinsi Bengkulu dan lapangan paker kendaraan bermotor	232.536.000,00
7	Biaya Cetakan	500.000.000,00
8	Kegiatan Pemerintah Daerah (tidak ada perincian)	3.000.000.000,00
	Jumlah	3.892.359.000,00

V. Dana tunai sebesar Rp737.795.000,00, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya diantaranya sebesar Rp500.000.000,00 digunakan untuk kerjasama operasi kapal ikan dengan Sdr.KSW, sedangkan sisanya sebesar Rp237.795.000,00 belum diketahui peruntukannya.

**f. Hasil pemeriksaan atas proses penutupan rekening Dispenda Nomor 00000115-01-001421-30-3 di BRI Cabang Bengkulu sebagai berikut:**

1. Berdasarkan surat Kepala Dispenda Provinsi Bengkulu kepada Pimpinan BRI Cabang Bengkulu No. 900/351/DPD.I tanggal 26 Februari 2007. Kadispenda memberitahukan bahwa Dispenda selaku



pemegang Kas Daerah yang mempunyai Nomor Rekening pada BRI Cabang Bengkulu Nomor 00000115-01-001421-30-3 sesuai kebijakan daerah secara resmi ditutup dan tidak dipergunakan lagi, jika ada dana yang masuk ke rekening ini, diharapkan bantuannya untuk ditransfer ke PT Bank Bengkulu Nomor Rekening 001.01.00019-8 selaku kas umum daerah.

2. Sesuai surat BRI Cabang Bengkulu kepada Tim BPK-RI Nomor B-1771-K-IV/OPS'05/2007 tanggal 11 Mei 2007 tentang Permintaan data DBH PBB dan BPHTB Provinsi Bengkulu, dinyatakan bahwa rekening Dispenda baru ditutup pada tanggal 11 Mei 2007 karena untuk menutup rekening dan menarik sisa saldo harus mempergunakan Cek yang berada pada pihak terkait dan surat Dispenda No.900/351/DPD.I tanggal 26 Februari 2007 tersebut baru diterima BRI Cabang Bengkulu tanggal 11 Mei 2007
3. Saldo dana yang masih ada di Rekening Dispenda pada BRI Cabang Bengkulu Nomor 00000115-01-001421-30-3 pada tanggal 11 Mei 2007 sebesar 406.302.459,66 telah disetor ke rekening Kas Umum Daerah Provinsi Bengkulu Nomor Rekening 001.01.01.00019-8 pada PT. Bank Bengkulu.

Selain itu Sdr CHR telah menyetorkan dana sebesar Rp1.000.000.000.00 pada tanggal 11 Mei 2006 dari rekening pribadi Sdr. CHR di Bank Mandiri Nomor 113-00-0455477-4 ke rekening Kas Umum Daerah Provinsi Bengkulu Nomor Rekening 001.01.01.0019-8 pada PT Bank Bengkulu.

Sdr CHR menjelaskan bahwa dana sebesar Rp1.000.000.000,00 tersebut diperoleh dari Gubernur Bengkulu yang dikirim melalui staf Gubernur di Jakarta langsung ke rekening yang bersangkutan pada tanggal 8 Mei 2007.

4. Pada tanggal 22 Mei dan 23 Mei 2007, Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu, Sdr. CHR, melakukan penyetoran ke Rekening Kas Umum Daerah (Rekening Nomor 001.01.00019-8) sebesar Rp17.980.000.000,00 dengan rincian:

a. Tanggal 22 Mei 2007 sebesar Rp430.000.000,00

b. Tanggal 23 Mei 2007 sebesar Rp17.550.000.000, yang dilakukan melalui 3 (tiga) bukti penyetoran masing-masing Rp14.600.000.000,00, Rp2.500.000.000,00 dan Rp450.000.000,00

5. Pada tanggal 25 Mei 2007 telah disetor sebesar Rp1.937.118.436,00 dengan demikian, kerugian daerah sebesar Rp21.323.420.895,66 seluruhnya telah disetorkan kembali ke Kas Umum Daerah Pemerintah Provinsi Bengkulu.

**g. Penyetoran Kembali Sebesar Rp18.700.000.000,00 Diindikasikan Berasal Dari Kekayaan Pemerintah Provinsi Bengkulu yang Dipisahkan.**

Sumber dana pelunasan yang digunakan oleh Sdr. CHR sebesar Rp18.700.000.000,00 diindikasikan berasal dari dana yang dikelola oleh PT Bengkulu Mandiri. PT Bengkulu Mandiri adalah BUMD milik Pemerintah Provinsi Bengkulu yang didirikan berdasarkan Perda Provinsi Bengkulu Nomor 16 Tahun 2002 tanggal 27 Agustus 2002 dengan modal

dasar perseroan berjumlah Rp100.000.000.000,00 yang terbagi atas 100.000 lembar saham dengan masing-masing saham bernilai Rp1.000.000,00.

Dari modal dasar tersebut telah ditempatkan penuh oleh pendiri sampai dengan 31 Desember 2006 sebesar Rp28.300.000.000,00, terdiri dari:

- a. Pemerintah Provinsi Bengkulu sebanyak 28.290.000 lembar saham dengan nilai nominal seluruhnya sebesar Rp.28.290.000.000,00
- b. Perusahaan Daerah Bimex sebanyak 10 lembar saham dengan nilai nominal seluruhnya sebesar Rp10.000.000,00

Keterkaitan antara Sdr CHR dengan PT Bengkulu Mandiri adalah dalam susunan organisasi perseroan Sdr. CHR ditunjuk sebagai Komisaris. Hasil penelusuran lebih lanjut terhadap dana yang dikelola oleh direksi PT Bengkulu Mandiri, diketahui bahwa pada tanggal 23 Mei 2007 terjadi penarikan dana sebesar Rp18.700.000.000,00 melalui dua kali pencairan cek oleh Sdr. Syefi masing-masing cek Nomor CH 347280 senilai Rp2.500.000.000,00. Dana hasil pencairan cek sebesar Rp18.700.000.000,00 ini yang diindikasikan digunakan oleh Sdr.CHR untuk melakukan penyetoran pada tanggal 23 dan 25 Mei 2007

### **3. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pemeriksaan dapat disimpulkan bahwa dalam pengelolaan dana milik Pemerintah Provinsi Bengkulu telah terjadi unsur melawan hukum, melainkan perbuatan memperkaya orang lain dan

kooporasi, serta berpotensi merugikan keuangan daerah sebesar Rp21.323.420.895,66.

Pihak yang bertanggung jawab melakukan penyimpangan adalah Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu (Sdr CHR) dengan melibatkan beberapa pihak, yaitu:

- a. Gubernur Bengkulu
- b. Bank Operasional III, BRI Cabang Curup, BRI Cabang Arga Makmur, BRI Cabang Manna, dan Bank Mandiri Cabang S Parman Bengkulu.

Pihak yang bertanggung jawab pengelolaan dana bagi hasil dalam hal ini Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu (Sdr.CHR) telah menyetorkan kembali ke Kasa Umum Daerah seluruhnya sebesar Rp21.323.420.895,66 dalam 4(empat) tahap pembayaran, yaitu pada tanggal 11 Mei 2007 sebesar Rp1.406.302.459,66, tanggal 22 Mei 2007 sebesar Rp430.000.000,00, tanggal 23 Mei 2007 sebesar Rp17.550.000.000,00, dan tanggal 25 Mei sebesar Rp1.937.118.436,00

Penyetoran kembali atau pelunasan sebesar Rp21.323.420.895,66 sebagian besar yaitu senilai Rp18.700.000.000,00 diindikasikan berasal dari kekayaan Pemerintah Provinsi Bengkulu yang dipisahkan (BUMD PT Bengkulu Mandiri).

### **C. Proses Hukum Terhadap Kasus**

Untuk menguji proses hukum terhadap kasus pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Bengkulu tahun 2006 ini, perlu kiranya secara yuridis menengok Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara, di

dalam terdapat beberapa ketentuan yang mengatur terhadap proses hukum sebagai berikut:

#### Pasal 24

- (1) Perintah penahanan yang diberikan oleh penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, hanya berlaku paling lama dua puluh hari.
- (2) Jangka waktu sebagaimana tersebut pada ayat (1) apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh penuntut umum yang berwenang untuk paling lama empat puluh hari.
- (3) Ketentuan sebagaimana tersebut pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menutup kemungkinan dikeluarkannya tersangka dari tahanan sebelum berakhir waktu penahanan tersebut, jika kepentingan pemeriksaan sudah terpenuhi.
- (4) Setelah waktu enam puluh hari tersebut, penyidik harus sudah mengeluarkan tersangka dari tahanan demi hukum.

#### Pasal 25

- (1) Perintah penahanan yang diberikan oleh penuntut umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, hanya berlaku paling lama dua puluh hari.
- (2) Jangka waktu sebagaimana tersebut pada ayat (1) apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh ketua pengadilan negeri yang berwenang untuk paling lama tiga puluh hari.
- (3) Ketentuan sebagaimana tersebut pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menutup kemungkinan dikeluarkannya tersangka dari tahanan sebelum berakhir waktu penahanan tersebut, jika kepentingan pemeriksaan sudah terpenuhi.
- (4) Setelah waktu hma puluh hari tersebut, penuntut umum harus sudah mengeluarkan tersangka dari tahanan demi hukum.

#### Pasal 26

- (1) Hakim pengadilan negeri yang mengadili perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84, guna kepentingan pemeriksaan berwenang mengeluarkan surat perintah penahanan untuk paling lama tiga puluh hari.
- (2) Jangka waktu sebagaimana tersebut pada ayat (1) apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh ketua pengadilan negeri yang bersangkutan untuk paling lama enam puluh hari.
- (3) Ketentuan sebagaimana tersebut pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menutup kemungkinan dikeluarkannya terdakwa dari tahanan

sebelum berakhir waktu penahanan tersebut, jika kepentingan pemeriksaan sudah terpenuhi,

- (4) Setelah waktu sembilan puluh hari walaupun perkara tersebut belum diputus, terdakwa harus sudah dikeluarkan dari tahanan demi hukum.

#### Pasal 27

- (1) Hakim pengadilan tinggi yang mengadili perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87, guna kepentingan pemeriksaan banding berwenang mengeluarkan surat perintah penahanan untuk paling lama tiga puluh hari.
- (2) Jangka waktu sebagaimana tersebut pada ayat (1) apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh ketua pengadilan tinggi yang bersangkutan untuk paling lama enam puluh hari.
- (3) Ketentuan sebagaimana tersebut pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menutup kemungkinan dikeluarkannya terdakwa dari tahanan sebelum berakhir waktu penahanan tersebut, jika kepentingan pemeriksaan sudah terpenuhi.
- (4) Setelah waktu sembilan puluh hari walaupun perkara tersebut belum diputus, terdakwa harus sudah dikeluarkan dari tahanan demi hukum.<sup>198</sup>

Berkenaan dengan ketentuan di atas maka Kadispenda Bengkulu yaitu, Drs. H. Chairuddin, yang dalam ini kedudukan sebagai seorang yang dipersalahkan dalam penyelewengan pengelolaan keuangan daerah telah mengikuti proses hukum berupa penahanan yang kesemuanya berjalan sebagai berikut:

1. Penyidik sejak tanggal 06 November 2007 sampai dengan tanggal 25 November 2007;
2. Perpanjangan oleh Penuntut Umum sejak tanggal 26 November 2007 sampai dengan tanggal 04 Januari 2008;
3. Perpanjangan oleh Ketua Pengadilan Negeri Bengkulu sejak tanggal 05 Januari 2008 sampai dengan 03 Februari 2008;
4. Perpanjangan Kedua oleh Ketua Pengadilan Negeri sejak tanggal 04 Februari 2008 sampai dengan tanggal 04 Maret 2008;

<sup>198</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76.

5. Jaksa Penuntut Umum sejak tanggal 28 Februari 2008 sampai dengan tanggal 19 Maret 2008;
6. Hakim Pengadilan Negeri sejak tanggal 17 Maret 2008 sampai dengan tanggal 15 April 2008;
7. Perpanjangan oleh Ketua Pengadilan Negeri Bengkulu sejak tanggal 16 April 2008 sampai dengan 14 Juni 2008;
8. Perpanjangan oleh Ketua Pengadilan Tinggi Bengkulu sejak tanggal 15 Juni 2008 sampai dengan tanggal 14 Juli 2008;
9. Perpanjangan kedua oleh Ketua Pengadilan Tinggi Bengkulu sejak tanggal 15 Juli sampai dengan sekarang<sup>199</sup>

Kemudian semenjak tanggal 21 Juli 2008, saudara Drs. H. Chairuddin, telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Korupsi”. Dengan Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama 1 (satu) Tahun dan denda sebanyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

#### **D. Analisis Terhadap Putusan Pengadilan Negeri Bengkulu Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL, Tanggal 21 Juli 2008**

Perihal analisis terhadap putusan Pengadilan Negeri Negeri Bengkulu Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL penulis beranggapan kiranya harus dimulai dari ketentuan Pasal 183 Undang-undang Nomor 8 Tahun 81 tentang Hukum Acara Pidana berikut ini:

##### **Pasal 183**

Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh

---

<sup>199</sup> Pengadilan Negeri Klas IA Bengkulu, Putusan Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL, Senin, Tanggal 28 Juli 2008, hal. 1-2.

keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa adalah yang bersalah melakukannya<sup>200</sup>.

Uraian di atas memberikan pengertian bahwa cukup dua alat bukti yang sah serta adanya keyakinan Hakim dalam memberikan putusan, namun ada baiknya mengidentifikasi ketentuan yang mengatur mengenai alat bukti di dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 berikut:

Pasal 184

(1) Alat bukti yang sah ialah :

- a. keterangan saksi;
- b. keterangan ahli;
- c. surat;
- d. petunjuk;
- e. keterangan terdakwa<sup>201</sup>.

Dari ketentuan di atas bila kemudian menguji terhadap pemberian putusan Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL terhadap persoalan ini hasilnya ternyata dalam pembuktian untuk alat bukti yang paling banyak diungkapkan dalam persidangan baik oleh penuntut umum maupun oleh penasehat hukum terdakwa adalah berupa keterangan saksi<sup>202</sup> dan surat<sup>203</sup>. Namun dalam hal upaya untuk meyakinkan Hakim, tampaknya Hakim lebih tertuju kepada

---

<sup>200</sup> Ibid., Pasal 183

<sup>201</sup> Ibid., Pasal 184

<sup>202</sup> Keterangan saksi oleh Penuntut Umum sebanyak 32 saksi (putusan Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL, hal 53-103) sedangkan oleh Penasehat hukum terdakwa sebanyak 2 saksi ditambah dengan keterangan terdakwa sendiri. ( putusan Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL, hal 106-107)

<sup>203</sup> Alat bukti surat yang diajukan oleh penuntut umum sebanyak 182, (putusan Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL, hal. 31-53) sedangkan oleh Penasehat hukum terdakwa mengajukan alat bukti surat sebanyak 63 (putusan Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL, hal. 4-9)



dakwaan Penuntut Umum, ini terlihat dari ringkasan pertimbangan hukum oleh Majelis Hakim berikut.

Menimbang dalam dakwaan Primair terdakwa didakwa melanggar Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 yang unsur-unsurnya sebagai berikut:

1. Setiap orang
2. Secara melawan hukum
3. Memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi
4. Yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara

Setiap orang yang maksud adalah dengan mengacu ketentuan Pasal 1 Angka 3 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 yang telah dirubah dan ditambah dengan undang-undang Nomor 20 tahun 2001 yang dimaksud setiap orang adalah orang perorangan atau korporasi, setelah menyamakan identitas terdakwa dengan identitas dalam surat dakwaan maka yang dimaksud setiap orang dalam perkara aquo adalah terdakwa Drs. H. Chairuddin Bin H. Agus Salim dan bukanlah orang lain sehingga tidak terjadi salah orang/error in persona. Pertimbangan majelis menyatakan bahwa untuk unsur setiap orang dalam Pasal ini telah terbukti menurut hukum.

Secara melawan hukum, dengan pendekatan teori, melawan hukum dibagi atas formil dan materil. Pertimbangan melawan hukum ini terkait dengan penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah ditambah dan dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materi, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dan norma-norma kehidupan masyarakat maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Dengan memperhatikan fakta-fakta hukum (terlampir pada putusan, hal. 125-129) maka majelis hakim berpendapat bahwa perbuatan terdakwa yang telah membuka rekening penampungan Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB serta penerimaan lain selain DAU dan DAK Prop. Bengkulu Rekening No. 00000115-01-001421-30-3 pada BRI Cabang Bengkulu dan mengeluarkan serta mendistribusikan dana tersebut tanpa melalui APBD adalah merupakan perbuatan yang melanggar Perundang-undangan dan merupakan perbuatan yang tidak patut dalam norma-norma masyarakat. Berdasar pertimbangan tersebut majelis hakim berpendapat bahwa unsur melawan hukum baik dan dalam arti formil dan materil telah terbukti menurut hukum.

Unsur melawan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi. Yang dimaksud dengan memperkaya adalah perbuatan yang dilakukan untuk menjadi lebih kaya lagi. Sedangkan dengan memperkaya adalah menjadikan orang yang belum kaya menjadi kaya atau orang yang sudah kaya bertambah kaya. Dengan demikian dalam perkara ini apabila ada cukup bukti bahwa terdakwa atau orang lain atau suatu korporasi telah memperoleh harta baik berupa uang atau barang dari hasil perbuatan terdakwa yang melawan hukum amak “memperkaya” telah terpenuhi.

Bila diuji dengan unsur melawan hukum maka hakim berpendapat bahwa unsur tersebut telah terpenuhi dan terbukti atas diri terdakwa, selanjutnya majelis menilai bahwa unsur memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi (berdasar fakta terungkap, putusan, hal 130) tidak terbukti menurut hukum sehingga majelis tidak sependapat dengan jaksa Penuntut Umum dalam pembuktian unsur tersebut.

Dikarenakan adanya salah satu unsur dari dakwaan primair Jaksa Penuntut Umum tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, maka unsur selanjutnya dalam dakwaan Primair tidak perlu dipertimbangkan lagi dan kepada terdakwa harus dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan dalam dakwaan Primair tersebut dan terdakwa harus dibebaskan dari dakwaan Primair tersebut.

Setelah terdakwa dibebaskan dari dakwaan primair, majelis mempertimbangkan dakwaan subsidair Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 yang unsur-unsurnya sebagai berikut:

1. Setiap orang dengan
2. tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Koorporasi
3. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan
4. Dapat merugikan keuangan Negara atau Perekonomian Negara

Untuk unsur setiap orang, semula berdasar dakwaan primair bahwa unsur setiap orang telah terbukti menurut hukum, dengan pertimbangan tersebut majelis berpendapat dengan sendirinya unsur “setiap orang” dalam dakwaan subsidaritas ini juga telah terbukti menurut hukum.

Unsur “Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Koorporasi”. Perkataan “dengan tujuan” mengandung unsur kesengajaan (*opzet*) baik itu pengertian bersifat tujuan (*Opzet Als Oogmerk*), keinsyafan akan kepastian (*Opzet Bij Zekerheids Bewusttjin*) maupun keinsyafan akan kemungkinan (*Opzet bij Mogelijkheids*).

Sementara yang maksud dengan “menguntungkan” adalah sama artinya dengan mendapat untung yaitu pendapatan yang diperoleh harus besar dari pengeluaran, terlepas dari penggunaan lebih lanjut dari pendapatan diperolehnya termasuk pula mendapatkan untung adalah dalam arti immaterial. Dengan pertimbangan fakta hukum (terlapir putusan, hal, 132-134) bahwa unsur tersebut terbukti menurut hukum.

Unsur menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan. Yang dimaksud dengan “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” adalah menggunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari diberikannya kewenangan, kesempatan atau sarana tersebut.

Sementara yang dimaksud dengan “kewenangan” adalah serangkaian hak yang melekat pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas pekerjaannya dapat dilaksanakan dengan baik.

Kemudian yang dimaksud dengan “kesempatan” adalah peluang yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku tindak pidana korupsi, sebagaimana tercantum di dalam ketentuan tentang tata kerja yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi. Untuk pengertian “sarana” adalah cara kerja atau metode kerja yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan pelaku tindak pidana korupsi. Yang dimaksud dengan “jabatan” adalah istilah hanya dipergunakan untuk PNS sebagai pelaku tindak pidana korupsi yang memegang jabatan, misalnya jabatan structural maupun jabatan fungsional, sedangkan “kedudukan” dipergunakan untuk pelaku tindak pidana korupsi PNS yang tidak memegang suatu jabatan tertentu baik jabatan structural maupun jabatan fungsional dan pelaku tindak pidana korupsi yang bukan PNS atau perorangan swasta yang mempunyai fungsi dalam suatu korporasi. Bila didasarkan melalui fakta hukum yang ada (terlampir didalam putusan, hal 135-1136) maka unsur tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, terbukti menurut hukum. Perbuatan dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, menurut Majelis terdakwa melanggar peraturan perundang-undangan dan telah melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang, kesempatan, dan sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan oleh karena perbuatan terdakwa tersebut di atas bukanlah merupakan fungsi dan wewenang terdakwa sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah (Kadispenda) Prov. Bengkulu. Atas itu unsur menyalahgunakan Kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karenanya jabatan atau kedudukan telah terbukti menurut hukum.

Unsur “Dapat merugikan keuangan Negara atau Perekonomian Negara”. Unsur ini dimaksudkan dengan merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, yaitu adalah menjadi ruginya keuangan Negara atau berkurangnya Keuangan Negara dan Perekonomian Negara menjadi rugi atau perekonomian menjadi kurang berjalan.

Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB serta penerimaan lainnya selain DAU dan Dak Prop. Bengkulu tahun 2006-2007 yang ditampung di dalam Rekening No.00000115-01-001421-30-3 An. Dispenda pada BRI

Cabang Bengkulu yang seharusnya disetorkan ke Kas Umum Daerah Prop. Bengkulu Rekening No.G.019 pada PT. Bank Bengkulu, yaitu telah dicairkan dan dipergunakan oleh terdakwa adalah dana milik Pemerintah Prop.Bengkulu sehingga dengan demikian perihal dana tersebut adalah termasuk dalam kategori keuangan Negara.<sup>204</sup>

Dari 2 alat bukti yaitu keterangan saksi dan surat serta kuatnya dakwaan penuntut umum yang telah dipaparkan di atas sekiranya mempengaruhi hakim dalam mengambil putusan. Namun untuk kesesuaian dengan penelitian yang diajukan tampaknya perlu mengkritisi putusan tersebut. Berdasarkan hasil penelaahan paling tidak ada tiga kritik fundamental terhadap putusan tersebut.

Kritik pertama dalam penelitian ini adalah tertuju kepada Dakwaan dari Jaksa Penuntut Umum (JPU), bila membaca secara menyeluruh di dalam dakwaan yang termuat di dalam putusan Nomor 84/Pid.B/2008/PN.BKL termasuk putusan Hakim Pengadilan Negeri Bengkulu, keduanya sama sekali tidak memasukkan konsep umum mengenai apa itu “Jabatan”, “Kekuasaan” dan “Tanggung Jawab” dalam pengelolaan keuangan daerah. Kritik pertama ini di dasarkan paling tidak atas beberapa unsur berikut:

Unsur Pertama, berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan pengelolaan keuangan daerah. Secara fundamental, pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah Gubernur yang kedudukannya sebagai Kepala Daerah Provinsi. Ini dikarenakan Gubernur adalah sebagai pemegang wewenang pemerintahan yang bersifat atribusi. Secara teori telah di ungkapkan bahwa wewenang atribusi (*atribusi bevoegdheid*), adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan,

---

<sup>204</sup> Lihat Putusan Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL, hal. 122-137

artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 156 ayat (1), dikatakan bahwa “*Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah*”. Dari sinilah bila dikaitkan dengan penambahan nomor rekening daerah yaitu 00000115-01-001421-30-3 BRI Cab. Bengkulu oleh Gubernur berdasar surat No.900/2228/DPD.1 tanggal 22 Maret yang dtujukan kepada Menteri Keuangan RI, adalah jelas berkaitan dengan kewenangan Gubernur yang senyatanya memiliki kewenangan pengeloan keuangan daerah berdasarkan Undang-Undang, sementara bila wewenang itu dilakukan oleh Kadispenda adalah bila Gubernur telah melakukan pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaannya, paparan inilah yang menurut penulis tidak diposisikan oleh Jaksa Penuntut Umum sebagai focus fundamental dalam membuat dakwaaan.

Unsur kedua, mengenai Implikasi kedudukan Gubernur sebagai pengelola keuangan daerah. Di dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 156 ayat (2) di tentukan bahwa :

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<sup>205</sup>.

Dari ketentuan tersebut, tertulis bahwa kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kewenangannya yang salah satunya berupa

---

<sup>205</sup> Lihat Ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 156 ayat (2)

”pertanggungjawaban” , dikaitkan dengan persoalan pengelolaan keuangan daerah di Bengkulu tahun 2006 ini, maka seharusnya Gubernur yang menjalani proses hukum terlebih dahulu, karena bila mencermati aspek hukum administrasi dengan tinjauan formilnya, yaitu dengan terbitnya surat penambahan nomor rekening daerah melalui surat No.900/2228/DPD.1 tanggal 22 Maret yang dtujukan kepada Menteri Keuangan RI, yang kemudian berdasar itulah semua dana dari pusat (kecuali DAU dan DAK) masuk melalui rekening daerah baru Nomor: 00000115-01-001421-30-3 dapat menjadi sebuah fakta hukum yang terangkai, fakta hukum inilah yang secara formil dapat menjadikan Gubernur untuk bertanggungjawab terhadap penyalahgunaan pengelolaan keuangan daerah tersebut. Padahal diketahui bahwa dalam terlaksana suatu anggaran harus berdasarkan urutan-urutan berikut:

- a. Unit Anggaran bersama dengan Unit Bina Pendapatan Daerah, melakukan penyusunan anggaran dengan melihat masukan baik berupa data keuangan tahun sebelumnya (Laporan Perhitungan Anggaran, Neraca, Aliran Kas, dan Nota Perhitungan) maupun berupa usulan Otorisasi Kredit Anggaran (OKA) dari masing-masing Satuan Kerja.
- b. Penyusunan anggaran oleh Unit Keuangan menghasilkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), yang selanjutnya akan diserahkan ke Panitia Anggaran yang terdiri dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Unit Pengawasan Daerah, Unit-unit Keuangan, Unit Pembinaan Pendapatan Daerah, Unit Bina Program, Satuan Kerja yang bersangkutan, dan Satuan Kerja terkait untuk ditelaah.
- c. RAPBD yang telah ditelaah oleh Panitia anggaran selanjutnya dibahas oleh Panitia Anggaran dengan DPRD. DPRD lebih lanjut menyetujui RAPBD menjadi APBD dan menyerahkannya ke Unit Anggaran dan Unit Pendapatan Daerah.
- d. Sesudah Pemerintah Daerah mensahkan APBD menjadi Perda APBD, Unit Anggaran akan membuat OKA sesudah melakukan pembahasan dengan Satuan Kerja yang terkait. OKA-OKA tersebut diserahkan oleh Unit Anggaran ke Satuan Kerja yang terkait.

- Disamping itu Unit Anggaran juga menyerahkan APBD dan OKA ke Kas Daerah, Unit perbendaharaan dan Unit Pembukuan.
- e. Berdasarkan OKA yang diterima, Satuan Kerja mengajukan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) untuk realisasi belanja dan Surat Tanda Setoran (STS) untuk penyetoran pendapatan ke Unit Perbendaharaan.
  - f. Unit Perbendaharaan menerima SPP dan melakukan penelitian SPP tersebut dengan OKA, Lembar Kerja maupun Petunjuk Operasional yang ada di Unit Perbendaharaan dan selanjutnya menerbitkan Surat Pemerintah Membayar, Unit perbendaharaan juga mensahkan STS yang diserahkan oleh Satuan Kerja dengan mencap STS tersebut. SPM tersebut diserahkan oleh Unit Perbendaharaan ke Kas daerah dan Unit Pembukuan.
  - g. Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan belanja operasional, belanja modal, dan penerimaan pendapatan daerah, Kas Daerah melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan penerimaan, pendapatan, pengeluaran, dan belanja berdasarkan SPM dan STS yang telah disahkan oleh Unit Perbendaharaan. Pelaksanaan kegiatan ini dicatat dalam Buku Besar Kas Umum.
  - h. Anggaran dan Realisasi APBD secara keseluruhan akan dibukukan secara *computerized* oleh Unit Pembukuan dan hasilnya dalam bentuk Buku Besar Pengeluaran. Pada akhir periode anggaran, sistem akuntansi berbasis komputer ini menghasilkan Laporan Perhitungan Anggaran, Neraca, dan Aliran Kas.
  - i. Unit Perhitungan selanjutnya melakukan perhitungan anggaran yang akan menghasilkan Laporan Perhitungan Anggaran, Neraca, Aliran Kas, dan Nota Perhitungan sebagai wujud Laporan Pertanggungjawaban Keuangan oleh pemerintah daerah dalam rangka memenuhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada khususnya dan akuntabilitas publik pada umumnya.
  - j. Laporan Pertanggungjawaban Keuangan diatas akan menjadi umpan balik dalam penyusunan anggaran di tahun anggaran berikutnya<sup>206</sup>.

Melalui urutan tersebut dapatlah dinilai bahwa Gubernur Provinsi Bengkulu telah melanggar aspek hukum administrasi karena menghilangkan proses pengelolaan anggaran tersebut.

Kritik kedua dalam penelitian ini adalah semakin tidak lengkapnya dakwaan Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan Putusan Hakim Pengadilan Negeri

<sup>206</sup> Muhamad Djumhana, *op.cit.*, hal.128-130

saat mengidentifikasi persolan yang berkaitan antara tindakan gubernur dalam menerbitkan surat untuk penambahan nomor rekening daerah dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang dalam penyusunan dan penetapannya harus bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dimana diketahui bahwa ketentuan terhadap perihal tersebut senyatanya telah diatur menurut ketentuan-ketentuan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang isi sebagai berikut:

#### Pasal 16

- (1) APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah.
- (2) APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.
- (3) Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain - lain pendapatan yang sah.
- (4) Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.<sup>207</sup>

#### Pasal 17

- (1) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
- (2) Penyusunan Rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.
- (3) Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
- (4) Hal hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD<sup>208</sup>.

#### Pasal 18

- (1) Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan.

---

<sup>207</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 16

<sup>208</sup> Ibid., Pasal 17.



- (2) DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.
- (3) Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah<sup>209</sup>.

#### Pasal 19

- (1) Dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya.
- (2) Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
- (3) Rencana Kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun.
- (4) Rencana Kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) dan (2) disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.
- (5) Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah diatur dengan Peraturan Daerah<sup>210</sup>.

#### Pasal 20

- (1) Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya.
- (2) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan Undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD.
- (3) DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.
- (4) Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

---

<sup>209</sup> Ibid., Pasal 18.

<sup>210</sup> Ibid., Pasal 19.

- (5) APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.
- (6) Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya<sup>211</sup>.

Inilah yang menjadi persolan pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Bengkulu Tahun 2006, karena penerimaan dana untuk PBB dan PBHTB tersebut sama sekali tidak masuk rekening umum kas daerah terlebih dahulu, yang kemudian disusun dan ditetapkan bersama DPRD, namun dana tersebut langsung dibelanjakan dengan alasan untuk meningkatkan Pendapatan Daerah dan memperluas jangkauan pembangunan sampai ke desa-desa tanpa melalui APBD. Pelaksanaan itu tidak sesuai dengan makna dari Kas Daerah dan Rekening Kas Umum Daerah serta pembukaan rekening penerimaan daerah berikut berdasar ketentuan Pasal 1 angka 4 dan 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007:

#### Pasal 1

4. Kas Daerah adalah tempat penyimpanan Uang Daerah yang ditentukan oleh gubernur/bupati/walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah.
5. Rekening Kas Umum Daerah adalah rekening tempat penyimpanan Uang Daerah yang ditentukan oleh gubernur/bupati/walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan<sup>212</sup>.

#### Pasal 19

<sup>211</sup> Ibid., Pasal 20.

<sup>212</sup> Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 83.

- (1) Bendahara Umum Daerah/Kuasa Bendahara Umum Daerah dapat membuka rekening penerimaan pada Bank Umum yang ditunjuk oleh gubernur/bupati/walikota untuk mendukung kelancaran pelaksanaan operasional penerimaan daerah.
- (2) Rekening sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dioperasikan sebagai rekening bersaldo nihil yang seluruh penerimaannya dilimpahkan ke Rekening Kas Umum Daerah sekurang-kurangnya sekali sehari pada akhir hari kerja sebagaimana yang ditetapkan dalam perjanjian dengan Bank Umum bersangkutan.
- (3) Dalam hal kewajiban pelimpahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) secara teknis belum dapat dilakukan setiap hari, gubernur/bupati/walikota mengatur pelimpahan secara berkala.

Hal inilah yang tidak ditemukan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan Hakim Pengadilan Negeri dalam mengkaji dan menginterpretasi keseluruhan pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Bengkulu tahun 2006.

Berdasarkan kritik tersebut maka menurut penulis proses hukum seharusnya bermula dari Gubernur yang bertindak sebagai pengelola keuangan daerah dan harus bertanggung jawab atas perbuatan itu, oleh karena itu adalah tepat bila dikenakan ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah berdasar Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001

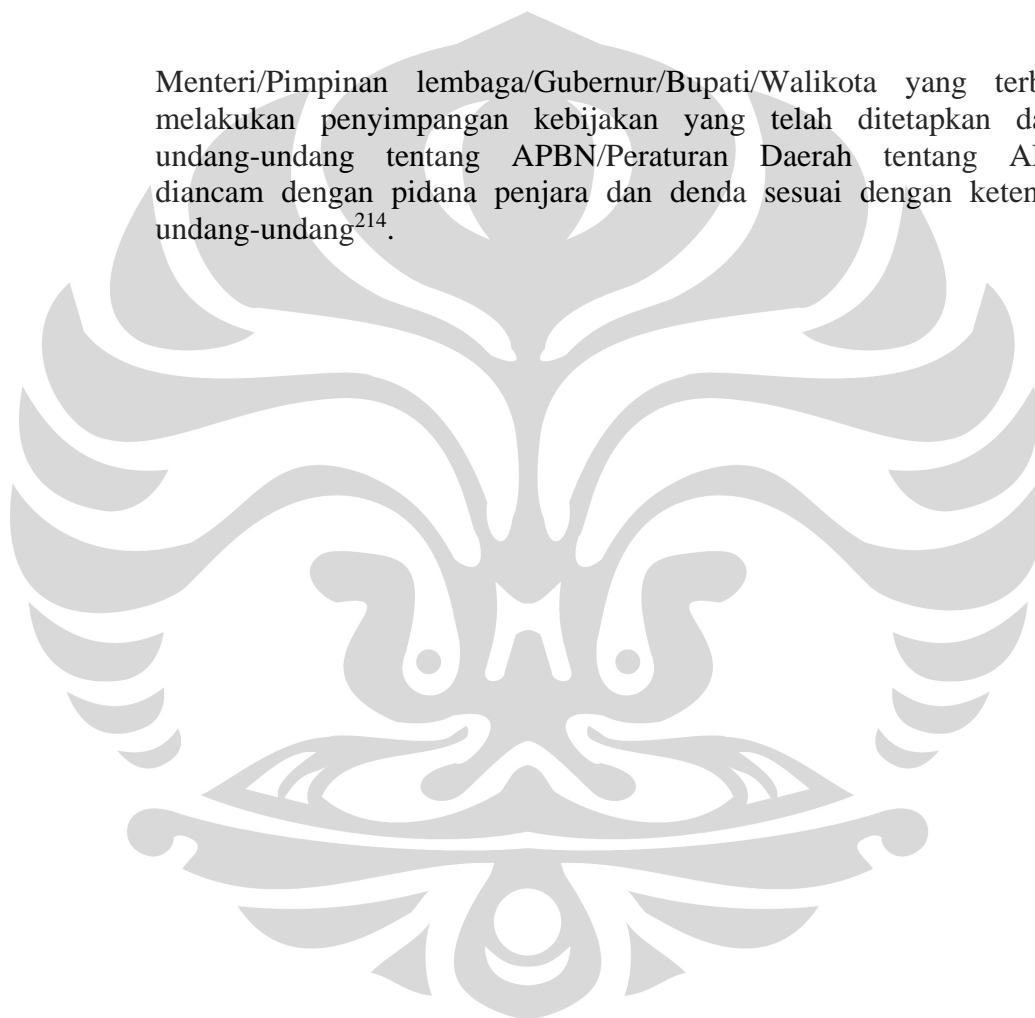
Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)<sup>213</sup>.

---

<sup>213</sup> Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah berdasar Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134.

Ketentuan di atas sinkron dengan ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dengan pernyataan sebagai berikut:

Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang<sup>214</sup>.



---

<sup>214</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 34 ayat (1)



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Simpulan

1. Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yang kewenangan tersebut secara atribusi melalui penyerahan Presiden berdasarkan Pasal 156 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, karena itu penggunaan kekuasaan tersebut oleh kepala daerah harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara Hukum Administrasi Negara maupun Hukum Pidana. Kewenangan yang diberikan Undang-undang kepada Gubernur untuk selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah berikut:
  - 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

Sementara tanggung jawab Gubernur selaku kepala daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah merupakan kewajiban yang harus dipenuhi untuk menunjukkan adanya pelaksanaan akuntabilitas. Pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah merupakan pertanggungjawaban akhir terhadap pelaksanaan APBD yang ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang pelaksanaannya disusun dan ditetapkan bersama DRPD. Bentuk pertanggungjawaban tersebut disusun berdasarkan beberapa hal berikut:

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

Namun apabila pertanggungjawaban tersebut tidak dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan maka dapat dikenakan tindakan administratif dan sanksi pidana.

Berdasarkan uraian tersebut itu dapat ditegaskan bahwa Pembuatan tambahan rekening kas daerah merupakan kekuasaan Atribusi yang diberikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kepada Gubernur, Pembuatan rekening tersebut memberi peluang terhadap penggunaan langsung atas dana PBB dan BPHTB.

2. Prosedur dan siklus anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah paling tidak dengan memperhatikan beberapa hal berikut:
  - a. Penyusunan dan Penetapan Anggaran (1 tahun sebelum tahun anggaran berkenaan)

Tahapan penyusunan anggaran terdiri dari pengumpulan aspirasi masyarakat melalui forum pertemuan komunitas (Musrenbang), proses penyusunan kegiatan oleh satuan kerja perangkat daerah (dinas, instansi) sampai dengan penyiapan draft usulan APBD diserahkan oleh kepala daerah (pihak eksekutif) kepada DPRD (pihak legislatif) untuk dibahas dan disetujui bersama.

Dalam proses penyusunan anggaran yang memerlukan waktu beberapa bulan, Tim Anggaran Eksekutif yang beranggotakan unsur-unsur dari Sekretariat Daerah, BAPPEDA dan Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting.. Walaupun masyarakat dimintai pendapatnya dalam proses penentuan prioritas program namun pada akhirnya proses penyusunan program dilakukan

Secara tertutup di masing-masing satuan kerja (SKPD). Penetapan anggaran merupakan tahapan yang dimulai

ketika pihak eksekutif menyerahkan usulan anggaran kepada pihak legislatif. Pada umumnya proses ini ditandai dengan pidato dari kepala daerah

(Bupati/Walikota) di hadapan anggota DPRD. Selanjutnya DPRD akan melakukan pembahasan untuk beberapa waktu. Selama masa pembahasan akan terjadi diskusi antara pihak Panitia Anggaran Legislatif dengan Tim Anggaran Eksekutif dimana pada kesempatan ini pihak legislatif berkesempatan untuk menanyakan dasar-dasar kebijakan eksekutif dalam membahas usulan anggaran tersebut.

b. Pelaksanaan Anggaran (1 tahun saat tahun anggaran berjalan)

Pelaksanaan Anggaran adalah tahapan yang dimulai sejak APBD disahkan melalui peraturan daerah pada setiap akhir tahun sebelum tahun anggaran baru dimulai. Tahapan pelaksanaan berlangsung selama 1 (satu) tahun terhitung mulai awal tahun anggaran baru pada bulan Januari setiap tahunnya. Tahapan Pelaksanaan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab pihak eksekutif melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah.

c. Laporan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (setengah tahun)

Tahapan ini mencakup antara penyiapan Laporan Semester pertama dan Laporan tahunan termasuk penelaahan atas pelaksanaan anggaran untuk waktu satu tahun anggaran yang bersangkutan. Tahapan pemeriksaan terdiri dari pemeriksaan internal yang dilakukan oleh BAWASDA dan BPKP (untuk pembelanjaan yang



menggunakan APBN), serta pemeriksaan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Bila memperhatikan Uraian di atas dapat dinyatakan bahwa Gubernur dalam membelanjakan dana PBB dan BPHTB sama sekali tanpa melewati prosedur dan siklus pengelolaan keuangan daerah, yang itu disebutkan Undang-undang No.17 Tahun 2003 Pasal 16, 17, 18 dan 20.

3. Setelah melakukan penelitian hukum terhadap pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Bengkulu Tahun 2006, maka diperoleh beberapa temuan berikut:
  - a. Gubernur Bengkulu telah melanggar prinsip-prinsip hukum administrasi Negara dimana Gubernur adalah pemangku jabatan tertinggi di tingkat propinsi dalam urusan penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah. Dan karena itu Gubernur menjadi penanggung jawab tertinggi secara administratif.
  - b. Gubernur dalam melaksanakan kekuasaannya telah melanggar prosedur hukum pengelolaan keuangan daerah.
  - c. Upaya hukum yang dilaksanakan oleh pihak kejaksaan tidak menyentuh fondasi terpenting dalam urusan penyelenggaraan keuangan daerah, karena yang menjadi subyek hukum yang bertanggung jawab dalam skandal ini hanyalah seorang pejabat kepala dinas semata.

## B. Saran

1. Sebagai upaya untuk mencegah penyalahgunaan jabatan dan wewenang, atau untuk mencapai dan memelihara pemerintahan daerah yang baik dan bersih, sekiranya patut pula untuk memperhatikan salah satu dari asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB) yakni asas larangan *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang). Asas larangan *detournement de pouvoir* yakni bila suatu wewenang oleh pejabat yang bersangkutan dipergunakan untuk tujuan yang bertentangan dengan atau menyimpang daripada apa yang dimaksud atau dituju oleh wewenang sebagaimana ditetapkan oleh wewenang undang-undang. Kemudian perlu juga mencermati prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan daerah berikut:
  - a. Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu
  - b. Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga terendah
  - c. Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil
  - d. Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi yang seluas-luasnya tentang keuangan daerah
  - e. Bertanggungjawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang

dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

f. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya.

g. Keputusan adalah tindakan atau sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional

2. Penegakan hukum yang dilakukan oleh Kejaksaan seharusnya juga menyentuh aspek administratif, bukan semata-mata hukum pidana, hal ini didasarkan atas isi dakwaan jaksa penuntut umum, dakwaan sama sekali tidak mencermati kedudukan Gubernur sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan Negara.

3. Prosedur penyidikan terhadap pejabat kepala daerah khususnya pada level gubernur harus direvisi. Urusan tindak pidana korupsi tidak perlu izin Presiden karena pembuktian dalam hukum pidana itu pada dasarnya menekankan pada pembuktian aspek material yang memakan waktu, padahal secara formil (menurut hukum administrasi negara) tindakan gubernur semacam tadi itu adalah sebuah tindakan penyelewengan hukum, yang bisa ditindak segera. Oleh sebab itu, Undang-Undang Pemerintahan Daerah harus direvisi bahwa ketentuan tentang izin pemeriksaan kepala daerah yang harus diberikan oleh Presiden, agar dihapus dan diganti menjadi cukup pemberitahuan penyidik kepada Presiden.

4. Ketentuan UU 32 Tahun 2004 harus segera direvisi karena tidak mengatur secara khusus ketentuan pidana terhadap tindakan kepala daerah yang menerima transfer dana dari pusat tanpa melalui rekening kas daerah

*(single treasury account)* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara.



## Daftar Pustaka

### A. Buku

Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.

Agussalim A. G., *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007

Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 1994

Anton M. Moeliono, dkk hal., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995

Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum; Praktik, dan Kritik*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Ateng Syafrudin, *Kepala Daerah*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994

Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2007

Felix A. Nigro dan Liod g. Nigro, *Modern Public Administration*, Harper and Row, Publisher, Third Edition, 1973.

Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 1999.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Logemann, J.H.,A., *Over de theorie van een staatrecht*, universite Pers, Leiden, 1948 terjemahan Makatutu dan J.C. Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ictiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1975.

Marbun, S. F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1997

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1993.

Muhamad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2007

Nurlan Darsie, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: PT. Indeks, 2007

Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Bogor: Ghalia Indonesia, 1994

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2007

Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979

Sri Soemantri, M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992

Teeuw, *Kamus Indonesia Belanda Indonesisch – Nederlands Woordenboek*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, Cetakan ke-tiga, 1999

Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Bandung: Universitas Padjadjaran, 1960

WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, 1979

## **B. Putusan, Makalah, Lampiran dan Laporan**

Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia, "Hasil Pemeriksaan Atas Pengelolaan Dana Perimbangan Khusus Dana Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHPT) Pasa Pemerintah Provinsi Bengkulu di Bengkulu". Juni 2007

Dian Puji N. Simatupang, "Aspek Hukum Pemeriksaaa Keuangan Publik Dalam Kaitannya dengan Perluasan Definisi Kerugian Negara",

Bahan Perkuliahan Hukum Keuangan Publik, Program Magister Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 5 Desember 2007.

Departemen Dalam Negeri dan Lembaga Administrasi Negara, "Modul 1 Perencanaan dan Penyusunan Anggaran: Diklat Teknis Perencanaan dan Pengelolaan Keuangan Daerah (Financial Planning and Management)", Eselon IV, Sustainable Capacity Building For Desentralization Project (SCBDP) ADB Loan 1964 – INO, Package C.1: Curriculum Development, Training of Trainer and Training of Training Managers, Juni, 2007.

Harjono, "Kedudukan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", makalah disampaikan pada diskusi hukum Jurusan Hukum Administrasi, Universitas Airlangga, tanggal 6 juni 2003, hal.8.

Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 tahun 2007, "Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008", tanggal 20 Juni 2007

Mendagri, "Bagan Alir Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah", Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengadilan Negeri Klas IA Bengkulu, Putusan Nomor: 84/Pid.B/2008/PN.BKL, Senin, Tanggal 28 Juli 2008, hal. 1-2.

### **C. Disertasi dan Jurnal**

Ateng Syafrudin, "Menuju penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Pro Justitia No.4 Tahun 2000, Universitas Parahyangan, Bandung

Lubis, M. Solly. "Dasar-dasar Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Volume 4 Nomor 2, Jakarta, Jurnal Konstitusi, 2007

Marbun, S.F., "Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia", Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001

### **D. Surat Kabar**

Harian Kompas, "Pemerintah dari Aceh sampai Papua Terjerat", Senin, 21 Juli 2008, hal:1.

Harian Rakyat Bengkulu, “Kesalahan Chairuddin Karena Buka Rekening”, Kamis, 25 Oktober 2007, hal : 1 dan 11.

Harian Rakyat Bengkulu, “Surat Gubernur Dipalsukan?”, Rabu, 31 Oktober 2007, hal : 1 dan 11.

Harian Rakyat Bengkulu, “Jaksa Lacak surat Asli Gubernur”, Kamis, 1 November 2007, hal : 1 dan 11

Harian Rakyat Bengkulu, “Uang Dispenda-Gate Dibagi-bagi”, Minggu, 28 Oktober 2007, hal : 1 dan 11.

Harian Rakyat Bengkulu, “Razie Desak Gubernur Nonaktifkan Chairuddin”, Selasa, 30 Oktober 2007, hal : 1 dan 11.

Harian Rakyat Bengkulu, “Masih Ada Miliaran yang Belum Kembali”, Selasa, 30 Oktober 2007, hal : 1 dan 11.

Harian Rakyat Bengkulu, “Laporan Chairuddin Diduga Fiktif”, 31 Oktober 2007, hal : 1 dan 11.

Harian Bengkulu Ekspres, “Diduga Ada Konspirasi Besar; Bank Operasional III Langgar Permenkeu”, Sabtu, 3 November 2007, hal : 1 dan 11

Harian Metro Indonesia, “Korupsi, Kadis Penda Bengkulu Ditahan”, Edisi 192: Senin, 12 – 18 November 2007, hal : 1 dan 11.

Harian Rakyat Bengkulu, “Gub dab Wagub Diminta Jadi Saksi Dispendagate”, 21 Mei 2008, hal : 1 dan 7.

Harian Bengkulu Ekspres, “Jaksa Sudah Kantongi Keterangan Ahli BPK”, Kamis, 1 November 2007, hal : 1 dan 15.

Harian Rakyat Bengkulu, “Jaksa Kirim Surat Periksa Gubernur”, 10 November 2007, hal : 1 dan 11

## **E. Peraturan perundang-undangan**

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 Perubahan*

\_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang *Hukum Acara Pidana*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76.



\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang *Pemerintahan Daerah* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60.

\_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah berdasar Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 43.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang *Perbendaharaan Negara*, Lembaran Negara Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140.

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang *Pengelolaan Uang Negara dan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 83.