

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam perkembangannya, Negara sebagai wujud formil dari entitas bangsa, telah mengambil dan menerapkan berbagai bentuk, khususnya dalam membuat sebuah landasan berjalannya sebuah Negara. Salah satu yang paling dominan dan digunakan hingga saat ini adalah konsep Negara Hukum.

Menurut R. Djokosutono, Pengertian Negara Hukum adalah Negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum. Hukumlah yang berdaulat dan negara merupakan subjek hukum. Negara dipandang sebagai subjek hukum, sehingga jika ia bersalah dapat dituntut di depan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum.

Di Indonesia, Konsep Negara hukum tercantum di dalam UUD 1945, yang menjelaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Jadi jelas bahwa cita-cita Negara hukum (*rule of law*) yang terkandung dalam UUD 1945 bukanlah sekedar Negara yang berlandaskan sembarang hukum. Hukum yang didambakan bukanlah hukum yang ditetapkan semata-mata atas dasar kekuasaan, yang dapat menuju atau mencerminkan kekuasaan mutlak atau otoriter. Hukum yang demikian bukanlah hukum yang adil (*just law*), yang didasarkan pada keadilan bagi rakyat.

Secara teori dan praktek kita mengenal adanya 2 tipe Negara hukum, yaitu tipe Negara hukum *Anglo Saxon* yang berdasarkan kepada *Rule of Law* dan tipe

Negara hukum Kontinental yang berdasarkan kepada kedaulatan hukum. Kedua tipe Negara hukum ini (*Anglo Saxon* dan Eropa Kontinental) merupakan tipe pokok. Di berbagai negara timbul variasi-variasi lain dari pengertian Negara hukum itu. Meskipun sama-sama menganut Negara hukum, akan tetapi ternyata isi mengenai pengertian Negara hukum itu tidak sama pada setiap Negara. Dengan demikian, lebih tepat apabila dikatakan bahwa konsep Negara hukum Indonesia yang terdapat dalam UUD 1945 merupakan campuran antara konsep Negara hukum tradisi Eropa Kontinental yang terkenal dengan *rechtsstaat* dan tradisi hukum *Anglo Saxon* yang terkenal dengan *the rule of law*. Hal ini sesuai dengan fungsi negara dalam menciptakan hukum yakni mentransformasikan nilai-nilai dan kesadaran hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakatnya. Mekanisme ini merupakan penciptaan hukum yang demokratis dan tentu saja tidak mungkin bagi Negara untuk menciptakan hukum yang bertentangan dengan kesadaran hukum rakyatnya. Oleh karena itu kesadaran hukum rakyat itulah yang diangkat, yang direfleksikan dan ditransformasikan ke dalam bentuk kaidah-kaidah hukum nasional yang baru.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah Negara hukum” yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Sebagai Negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai Negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintahan pusat dan ada perangkat daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.

Dengan merujuk pada rumusan tujuan Negara yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 khususnya pada redaksi "memajukan kesejahteraan umum", ada yang berpendapat bahwa Indonesia menganut paham Negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti Azhary dan Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa Negara yang ingin dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia ialah "Negara Kesejahteraan".

Dengan munculnya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada tanggal 30 September 2014 dan diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014, maka UU 32 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dan aturan pelaksana dari UU 23 Tahun 2014 harus segera ditetapkan, maka daerah harus segera melakukan penyesuaian atas perubahan-perubahan yang telah ditetapkan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 antara lain perubahan-perubahan mengenai Tupoksi, Kelembagaan maupun perubahan mengenai Kelembagaan.

Kewenangan dan Kelembagaan diantara Satuan Kerja Perangkat Daerah maupun kewenangan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud didalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut. Perubahan-

perubahan tersebut diantaranya adalah pembagian urusan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah bidang kehutanan, kelautan dan sumberdaya mineral, sedangkan urusan pendidikan pengelolaan pendidikan menengah dan khususnya menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada prinsipnya mengubah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan dan peran masyarakat. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Kewenangan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota), maka salah satu kewenangan kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yakni menetapkan kuasa pengguna anggaran. Hal ini diatur di dalam pasal 5 huruf b UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara jo pasal 5 ayat (2) huruf c PP Nomor 58 Tahun

2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah jo pasal 5 ayat (2) huruf c Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011.

Pengertian Kuasa Pengguna Anggaran atau disingkat KPA diatur di dalam pasal 1 angka 18 PP Nomor 58 Tahun 2005, “Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan pengguna anggaran dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD”. Dengan pengertian yang sama, KPA diatur pula di dalam pasal 1 angka 20 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, “Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan pengguna anggaran dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD”. Regulasi pedoman pengelolaan keuangan daerah yaitu pasal 10A Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, telah mengatur dan menetapkan bahwa, “Dalam rangka pengadaan barang/jasa, Pengguna Anggaran bertindak sebagai Pejabat Pembuat Komitmen sesuai peraturan perundang-undangan di bidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”. Dipahami bahwa di dalam pengelolaan keuangan daerah maka dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pejabat pengguna anggaran secara *ex-officio* bertindak pula sebagai pejabat pembuat komitmen atau disingkat P2K (vide Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012).

KPA sebagai pelaksana sebagian kewenangan Pengguna Anggaran bertindak sebagai penerima pelimpahan kewenangan dari Pengguna Anggaran lebih pada pelaksanaan tugas-tugas pengadaan barang/jasa. Pelimpahan sebagian kewenangan tugas-tugas Pengguna Anggaran dalam pengadaan barang/jasa dilimpahkan kepada kepala unit kerja pada SKPD. Pelimpahan sebagian kewenangan haruslah berdasarkan pertimbangan:

- a. Tingkatan daerah;
- b. Besaran SKPD;
- c. Besaran jumlah uang yang dikelola;
- d. Beban kerja;
- e. Lokasi;
- f. Kompetensi;
- g. Rentang kendali;
- h. Pertimbangan obyektif lainnya.

Hal ini sesuai dengan ketentuan sebagaimana yang diatur di dalam pasal 11 ayat (1) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, “(1) Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang dalam melaksanakan tugas-tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala unit kerja pada SKPD selaku kuasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang”, dan ayat (2), “Pelimpahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan Pertimbangan tingkatan daerah, besaran SKPD, besaran

jumlah uang yang dikelola, beban kerja, lokasi, kompetensi, rentang kendali, dan/atau pertimbangan objektif lainnya”.

Sehingga dengan demikian, jika Pengguna Anggaran melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Kuasa Pengguna Anggaran dalam hal pengadaan barang/jasa, maka secara otomatis KPA bertindak pula sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (P2K). Hal ini sesuai dengan pasal 11 ayat (5) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, “Dalam pengadaan barang/jasa, Kuasa Pengguna Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekaligus bertindak sebagai Pejabat Pembuat Komitmen”.

Sebagai Kuasa Pengguna Anggaran Wali Kota Bandung yang juga dalam hal ini sebagai tuan rumah akan menghadapi pelaksanaan acara peringatan Konferensi Asia Afrika ke-60 terdapat kendala dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah untuk mempersiapkan kegiatan tersebut, anggaran yang tidak cukup dan proses pencairannya karena prosedurnya harus diperiksa dulu di inspektorat, ke departemen-departemen. Harus ada persuratan dan berkas yang lengkap. Serta untuk menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tetap harus menggunakan prosedur normal, karena menjaga kehati-hatian untuk proses administrasi.

Konferensi Asia Afrika sendiri adalah sebuah pertemuan tingkat tinggi antara beberapa negara di benua Asia dan Afrika pada tahun 1955. Pertemuan ini diadakan pada tanggal 18 sampai 24 April 1955 di Gedung Merdeka, Bandung, Jawa Barat, Indonesia. Arti penting Konferensi Asia Afrika (KAA) yang

dilaksanakan di Bandung pada tanggal 18-24 april 1955 mempunyai pengaruh yang besar bangsa Indonesia dan bagi dunia pada umumnya. KAA berpengaruh sangat besar dalam upaya menciptakan perdamaian dunia secara damai. Khususnya di Asia dan Afrika.

Walikota Bandung membuat kebijakan untuk mempersiapkan kesiapan acara Konferensi Asia Afrika (KAA) yang ke 60 Tahun dengan menggunakan dasar hukum UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang lalu juga memancing diskursus tentang gugurnya kapasitas penyidik dalam menilai suatu perbuatan termasuk dalam ranah penyalahgunaan wewenang karena telah beralih kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk diuji terlebih dahulu.

Dari uraian tersebut penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **“PERTANGGUNGJAWABAN WALIKOTA BANDUNG TERHADAP PENGGUNAAN APBD DALAM KEGIATAN KONFERENSI ASIA AFRIKA BERDASARKAN UU RI NO.30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis mengemukakan ruang lingkup yang akan dibahas dalam skripsi ini, penelitian membatasi pada hal-hal sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pertanggung jawaban Wali Kota Bandung terhadap penggunaan dana APBD dalam kegiatan konferensi asia afrika

berdasarkan UU nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?

- 2) Bagaimana diskresi yang dilakukan Wali Kota Bandung terhadap penggunaan dana APBD dalam kegiatan konferensi asia afrika menyebabkan kerugian dari APBD dihubungkan dengan UU no. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU no 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data dan informasi yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti mengenai kedudukan hukum yang berdasarkan UU RI No.30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Tujuan penelitian yang dilakukan penulis adalah:

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis ketentuan UU no. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis diskresi yang dilakukan Wali Kota Bandung dihubungkan UU no. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU no. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

D. Kegunaan Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan-kegunaan dan manfaat sebagai berikut:

1) Kegunaan Teoritis

Secara akademik, penelitian ini dimaksudkan untuk pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum peraturan perundang-undangan pada khususnya, dalam hal hubungan dan kedudukan hukum diantara peraturan perundang-undangan dalam sistem dan tata hukum perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

2) Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berupa pengetahuan kepada pihak-pihak terkait terutama pimpinan daerah baik Wali Kota maupun Bupati sebagai kuasa pengguna anggaran dalam pengambil kebijakan, khususnya Wali Kota Bandung dalam penggunaan dana APBD pada kegiatan Konferensi Asia Afrika Berdasarkan UU RI NO.30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Hukum bersandar pada keyakinan bahwa kekuasaan Negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik. Ada dua unsur dalam negara hukum, yaitu:

- 1) Hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan melainkan berdasarkan suatu norma objektif, yang juga mengikat pihak yang memerintah.
- 2) Norma objektif itu harus memenuhi syarat bahwa tidak hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum.

Hukum menjadi landasan tindakan setiap Negara. Ada empat alasan mengapa negara menyelenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum, yaitu:

- 1) Demi kepastian hukum
- 2) Tuntutan perlakuan yang sama
- 3) Legitimasidemokrasi
- 4) Tuntutan akal budi

Negara hukum berarti alat-alat negara mempergunakan kekuasaannya hanya sejauh berdasarkan hukum yang berlaku dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu. Dalam negara hukum, tujuan suatu perkara adalah agar dijatuhi putusan sesuai dengan kebenaran. Tujuan suatu perkara adalah untuk memastikan kebenaran, maka semua pihak berhak atas pembelaan atau bantuan hukum.

Unsur-unsur negara hukum adalah agar hak asasi manusia dihargai sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia tanpa adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu, pemerintahan dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan adanya peradilan administrasi dalam perselisihan antara rakyat dengan pemerintahannya.

Ciri-ciri negara hukum adalah kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku dalam kegiatan negara berada dibawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif berdasarkan sebuah UU yang menjamin hak asasi manusia dalam menuntut pembagian kekuasaan.

Menurut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 perubahan ketiga, negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan dimasukkannya pasal ini ke dalam bagian pasal UUD 1945 menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat negara, bahwa negara Indonesia adalah dan harus merupakan negara hukum.

Landasan negara hukum Indonesia dapat kita temukan dalam bagian penjelasan Umum UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara, yaitu sebagai berikut:

- 1) Indonesia adalah negara yang berdasar atas negara hukum (*Rechtsstaat*). Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).
- 2) Sistem Konstitusional. Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Dalam pemakaian istilah *Rechtsstaat* yang kemungkinan dipengaruhi oleh konsep hukum Belanda yang termasuk dalam wilayah Eropa Kontinental. Konsepsi negara hukum Indonesia dapat kita masukan dalam konsep negara hukum materiil atau negara hukum dalam arti luas. Hal ini dapat kita ketahui dari perumusan mengenai tujuan bernegara sebagai mana yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 Alenia IV. Dasar lain yang menjadi dasar bahwa Indonesia adalah negara hukum dalam arti materiil terdapat dalam pasal-pasal UUD 1945, sebagai berikut:

- 1) Pada Bab XIV tentang Perekonomian Negara dan Kesejahteraan Sosial pasal 33 dan 34 UUD 1945, yang menegaskan bahwa negara turut aktif dan bertanggung jawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat.
- 2) Pada bagian Penjelasan Umum tentang Pokok-pokok Pikiran dalam Pembukaan juga dinyatakan perlunya turut serta dalam kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian jelas bahwa secara konstitusional, negara Indonesia adalah negara hukum yang dinamis (negara hukum materiil) atau negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam negara hukum yang dinamis dan luas ini para penyelenggara dituntut untuk berperan luas demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Hubungan stuktur pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah menurut UUD NKRI 1945, pelaksanaan suatu negara hukum dalam tata penyelenggaraan pemerintahan terdiri dari pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Dalam

menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya.

Hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tersebut dengan adanya pembagian wewenang urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi:

- 1) Politik luar negeri; misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya
- 2) Pertahanan; misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya;
- 3) Keamanan; misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya
- 4) Yustisi; misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti,

abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya.

- 5) Moneter dan fiskal nasional; misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya
- 6) Agama ; misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.

Asas pemerintahan daerah yang menjadi urusan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sangat bertalian erat di dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat 5 (lima) asas pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

- 1) Asas umum pengelolaan keuangan daerah;
- 2) Asas umum APBD;
- 3) Asas umum penyusunan APBD;
- 4) Asas umum pelaksanaan APBD; dan
- 5) Asas umum penatausahaan keuangan daerah.

Kelima asas dalam pengelolaan keuangan daerah ini sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006

tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 meliputi:

1) Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu:

- a) Asas terintegrasi yang berarti pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
- b) Asas tanggung jawab yang berarti keuangan daerah dikelola:
 - (1) Secara tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan;
 - (2) Taat pada peraturan perundang-undangan adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan;
 - (3) Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil;
 - (4) Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
 - (5) Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;
 - (6) Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan

mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;

- (7) Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan;
- (8) Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif;
- (9) Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional;
- (10) Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2) Asas-asas Umum APBD; yaitu

- a) Asas penganggaran sesuai urusan pemerintahan, kemampuan pendapatan daerah, fungsi APBD dan penetapan APBD. Asas ini mengandung arti bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara, dan APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD

setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah, serta APBD mempunyai fungsi sebagai berikut:

- (1) fungsi otorisasi yang berarti anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
- (2) fungsi perencanaan yang berarti anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
- (3) fungsi pengawasan yang berarti anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- (4) fungsi alokasi yang berarti anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
- (5) fungsi distribusi yang berarti kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;
- (6) fungsi stabilisasi yang berarti anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Pengertian keuangan daerah menurut Halim dalam definisi APBD adalah suatu anggaran daerah, dimana memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
- 2) Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya yang akan dilaksanakan.
- 3) Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentukangka.
- 4) Periode anggaran, yaitu biasanya 1 tahun.

Menurut Halim dan Nasir, *Pengertian APBD adalah* “Rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan peraturan daerah”. Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, APBD terdiri atas 3 bagian, yakni: “Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan.” Siklus APBD terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemeriksaan, serta penyusunan dan penetapan perhitungan APBD. Penyusunan dan penetapan perhitungan APBD merupakan pertanggungjawaban APBD. Pertanggungjawaban itu dilakukan dengan menyampaikan perhitungan APBD kepada menteri dalam negeri untuk pemerintah daerah tingkat I dan kepada Gubernur untuk Pemerintah Daerah Tingkat II, jadi pertanggungjawaban bersifat vertikal.

Menurut Jaya, keuangan daerah adalah seluruh tatanan, perangkat kelembagaan dan kebijaksanaan anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah.

Menurut Mamesah, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang

maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

3) Asas-asas Umum Penyusunan Rancangan APBD; yaitu

a) Asas pendanaan atas beban APBD sesuai urusan pemerintahan dan kewenangan masing-masing. Asas ini mengandung arti bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD; penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban APBN; penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi yang penugasannya dilimpahkan kepada kabupaten/kota dan/atau desa, didanai dari dan atas beban APBD provinsi; penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang penugasannya dilimpahkan kepada desa, didanai dari dan atas beban APBD kabupaten/kota.

b) Asas penerimaan dan pengeluaran harus memiliki dasar hukum. Asas ini mengandung arti bahwa seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD; penganggaran penerimaan dan pengeluaran APBD harus memiliki dasar hukum penganggaran; dan anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk melaksanakan

kewajiban pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

- 1) Asas-asas Umum Pelaksanaan APBD; yaitu
 - a) Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dikelola dalam APBD;
 - b) Setiap SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan pemungutan dan/atau penerimaan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
 - c) Penerimaan SKPD dilarang digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan;
 - d) Penerimaan SKPD berupa uang atau cek harus disetor ke rekening kas umum daerah paling lama 1 (satu) hari kerja;
 - e) Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja;
 - f) Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD;
 - g) Pengeluaran dapat dilakukan jika dalam keadaan darurat, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran;

- h) Kriteria keadaan darurat ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - i) Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD;
 - j) Pengeluaran belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Asas-asas Umum Penatausahaan Keuangan Daerah; yaitu
- a) Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - b) Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan dan/atau pengeluaran atas pelaksanaan APBD bertanggung jawab terhadap kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

Kebijakan desentralisasi yang dijalankan di Indonesia sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 tidak lagi merujuk pada istilah tingkatan karena hubungan provinsi dan daerah kita bersifat *coordinate* dan *independent*. Distribusi fungsi diberikan pada provinsi atau pada tingkatan pertama dalam pembagian dan kabupaten atau kota setara dengan tingkatan ke dua. Selain itu, UU No. 23 Tahun 2014 juga mengatur distribusi fungsi pada pemerintahan desa yang setara dengan

tingkatan ketiga. Namun dalam hal pelaksanaannya, distribusi fungsi pada pemerintahan desa dijalankan dibawah subordinasi dan bergantung pada daerah kabupaten atau kota.

Sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

Pemberian otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi pada hakekatnya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No. 23 Tahun 2014).

Pemerintahan Kota Bandung mengalokasikan anggaran dari APBD untuk kegiatan Konferensi Asia Afrika ke-60, akan tetapi pemerintahan Kota Bandung menghadapi kendala dalam penganggaran APBD karena tidak akan mencukupi sarana dan prasarana untuk kegiatan tersebut.

Anggaran APBD yang tidak besar nilainya dan proses pencairan yang lama akan menghambat kegiatan Konferensi Asia Afrika ke-60, dengan prosedur normal dan sesuai aturan proses administrasi yang harus dijalanni.

Dengan demikian, untuk menghadapi situasi tersebut, dimana Konferensi Asia Afrika harus tetap terlaksana meski terdapat hambatan dalam hal tidak adanya pos dana dalam APBD Kota Bandung, Ridwan Kamil Walikota Bandung sekaligus selaku Kuasa Pengguna Anggaran APBD Kota Bandung, menjalankan kebijakan yang bersifat diskresi, yaitu mengambil dana penyelenggaraan Konferensi Asia Afrika dari pos-pos anggaran dalam APBD Kota Bandung yang dianggarkan untuk kebutuhan lain diluar penyelenggaraan Konferensi Asia Afrika.

Dalam menjalankan kebijakan yang bersifat diskresi tersebut, tentunya menuntut sebuah bentuk pertanggungjawaban secara hukum dari Ridwan Kamil selaku pembuat kebijakan sekaligus sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Dalam hal ini, kebijakan yang bersifat diskresi tersebut telah diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, dengan demikian, maka bentuk pertanggungjawaban pun akan dilihat berdasarkan kepada ketentuan yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

F. Metode Penulisan

Dalam skripsi ini untuk mendapatkan data yang memadai penulis melakukan metode penelitian sebagai berikut:

1) Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis dalam skripsi ini bersifat deskriptif analisis yaitu bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan ada tidaknya

hubungan antara suatu gejala lain dan masyarakat. Penelitian ini termasuk lingkup yang menggambarkan, menelaah, dan menjelaskan secara tepat serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun dari berbagai pendapat ahli hukum, sehingga dapat diharapkan diketahui jawaban atas permasalahan mengenai kedudukan UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

2) Metode pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian terhadap data sekunder, suatu metode yang digunakan untuk mengolah data yang diperoleh dari penelitian yang ditunjukkan pada peraturan perundang-undangan atau sumber hukum lain yang berkaitan.

3) Tahap Penelitian

Penelitian keputusan ini untuk mencari data sekunder berupa konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Dalam tahapan penelitian ini, jenis data yang diperoleh meliputi data sekunder yang diperoleh dari penelitian keputusan dan data primer yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan data primer yang diperoleh dari lapangan.

- a) Studi kepustakaan yaitu mempelajari literature dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan objek penelitian,

guna mendapatkan berbagai bahan tertulis yang diperlukan dan berhubungan dengan masalah yang diteliti, studi kepustakaan berupa:

- (1) Data sekunder bahan hukum primer yang berupa Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-IV, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Undang-Undang nomor 20 Tahun 2001 tentang tindak pidana korupsi, Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,
 - (2) Data sekunder bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku literature, hasil-hasil penelitian berupa Tesis dibidang hukum, bahan-bahan lainnya tentang Undang-Undang nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan TindakPidana Korupsi dan Undang-Undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
 - (3) Data Sekunder bahan hukum tersier yang berupa ensiklopedia serta kamus.
- b) Studi lapangan yaitu memperoleh data primer sebagai pelengkap dan pendukung teori-teori yang telah didapatkan dalam tahap studi kepustakaan dengan cara mengadakan penelitian langsung dilapangan guna mendapatkan fakta-fakta yang berhubungan dengan objek penelitian.

4) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tahap :

- a) Studi Pustaka

Studi Pustaka meliputi:

- (1) Inventarisasi yaitu dengan mengumpulkan buku-buku yang bersangkutan dengan Kebijakan Kepala Daerah.
- (2) Klasifikasi yaitu dengan memilih data yang dikumpulkan tadi ke dalam bahan hukum primer, sekunder dan tersier.
- (3) Sistematis yaitu menyusunnya pada uraian yang secara sistematis.

b) Studi Lapangan

- (1) Perpustakaan Universitas Pasundan Bandung
- (2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung
- (3) Perpustakaan Kantor Kejaksaan Negeri Bale Bandung

5) Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data sangat tergantung kepada teknik pengumpulan data. Dalam hal ini, penulis menggunakan data sekunder sebagai dasar penelitian, sedangkan data primer yang digunakan hanya sebagai data pendukung saja:

- a) Menelaah dan membaca baik dari buku maupun artikel di internet yang berkaitan dengan Undang-Undang nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.
- b) Menelaah Undang-Undang nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

6) Analisis Data

Keseluruhan data penelitian yang telah dikumpulkan kemudian diklarifikasikan dan dianalisis dengan analisis yuridis kualitatif, yakni metode penelitian yang bertitik tolak dari norma-norma, asas-asas, pengertian yang berkaitan dengan kebijakan Kepala Daerah sebagai Kuasa Pengguna Anggaran dalam menentukan aturan pada wilayah yang dipimpinnya dengan peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum positif kemudian dianalisis secara kuantitatif dikaji secara sistematis, menyeluruh sehingga dapat disusun secara teratur dan sistematis kemudian dianalisis untuk menjadi suatu kesimpulan.

7) Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di beberapa perpustakaan.

- a) Perpustakaan Universitas Pasundan Bandung, Jalan Tamansari No. 6-8 Bandung
- b) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung
- c) Perpustakaan Kantor Kejaksaan Negeri Bale Bandung, Jalan Jaksa Naranata No.11 Bandung.

8) Jadwal Penelitian

Dalam hal ini melakukan penelitian dengan diawali kegiatan pembuatan judul dan setelah judul disetujui, kemudian peneliti mencari bahan dengan menyusun jadwal kegiatan sebagai berikut:

No.	JENIS KEGIATAN PENELITIAN	BULAN

		Des	Jan	Feb	Mar	Apr
1	Pengumpulan Data Awal Penelitian	■				
2	Persiapan/ Penyusunan Proposal	■	■	■		
3	Seminar Proposal			■		
4	Persiapan Penelitian			■		
5	Pengumpulan dan Pengolahan Data			■		
6	Penyusunan Hasil Penelitian Kedalam Bentuk Penulisan Hukum			■	■	
7	Sidang Komprehensif					■

Catatan: Jadwal diatas dapat berubah sewaktu-waktu berdasarkan perkembangan situasi juga disesuaikan dengan kebutuhan penelitian.

G. Sistematika Penulisan

BAB 1 PENDAHULUAN

Dalam bab ini memuat latar belakang penelitian yang menggambarkan secara garis besar tentang latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian yang mengemukakan tujuan apa yang hendak dicapai dalam penelitian, kegunaan penelitian yang mencakup baik kegunaan teoritis maupun praktis, kerangka pemikiran yang memuat pengertian-pengertian, teori dan konsep tertentu, dan metode penelitian yang memuat spesifikasi

penelitian, metode pendekatan, tahap penelitian, teknik pengumpulan data, alat pengumpulan data, analisis data, lokasi penelitian dan jadwal penelitian.

BAB II TINJAUAN TEORITIS TENTANG KEBIJAKAN, PERTANGGUNGJAWABAN KEBIJAKAN, DAN TATA KELOLA KEUANGAN DAERAH

Dalam bab ini penulis mengemukakan mengenai tinjauan teoritis konsep-konsep tentang kebijakan, pertanggungjawaban kebijakan, penggunaan dan tata kelola anggaran pemerintah, dalam hal ini adalah tata kelola keuangan daerah, secara khusus mengenai Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

BAB III KEBIJAKAN DISKRESI WALIKOTA BANDUNG DALAM MENGGUNAKAN APBD KOTA BANDUNG UNTUK PENYELENGGARAAN KONFERENSI ASIA AFRIKA (KAA)

Pada bab ini akan dipaparkan tentang apa saja yang menjadi landasan bagi Walikota Bandung untuk membuat kebijakan diskresi penggunaan APBD Kota Bandung untuk kepentingan penyelenggaraan KAA serta bagaimana implementasi dari kebijakan tersebut.

BAB IV ANALISIS PERTANGGUNG JAWABAN WALIKOTA BANDUNG ATAS PENGGUNAAN APBD KOTA BANDUNG UNTUK PENYELENGGARAAN KAA BERDASARKAN UU NO.30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Dalam bab ini akan dipaparkan analisa bentuk pertanggungjawaban Walikota Bandung atas kebijakannya menggunakan APBD untuk

menyelenggarakan kegiatan KAA didasarkan kepada ketentuan dalam UU NO.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir yang akan mengemukakan kesimpulan sebagai jawaban dari identifikasi masalah, selanjutnya berdasarkan kesimpulan tersebut peneliti memberikan saran relevan dengan pokok permasalahan dalam penulisan skripsi ini.