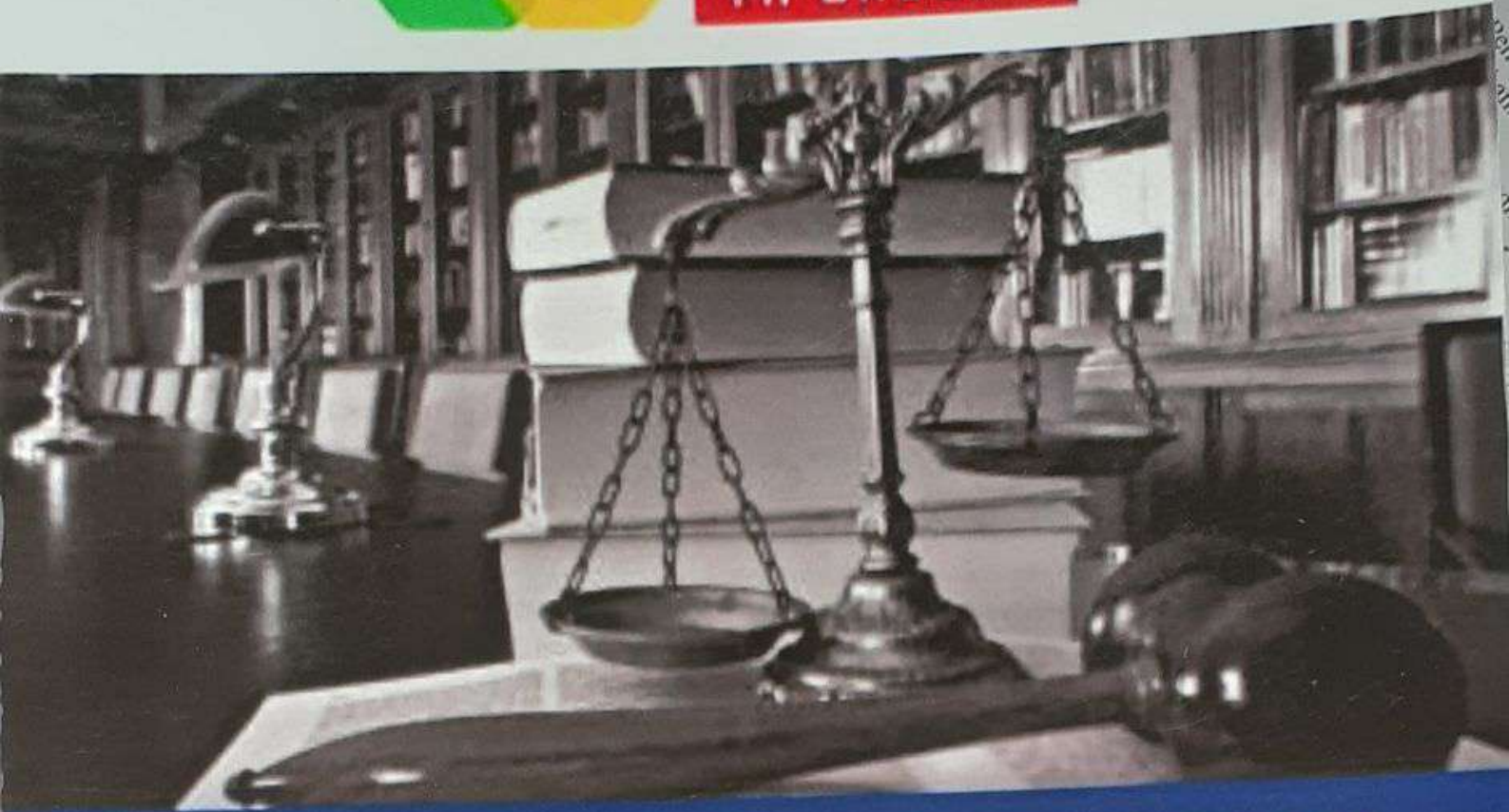


ISBN: 978-979-98722-4-1



**SEMINAR
NASIONAL**
FH UNSOED

10



PROSIDING SEMINAR NASIONAL

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM
TERHADAP PENGELOLAAN
KEUANGAN NEGARA**

PURWOKERTO-JAWA TENGAH, SELASA - 03 OKTOBER 2017
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN

**PROSIDING SEMINAR NASIONAL
PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM TERHADAP
PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

Copyright @ Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman

Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia oleh Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman. Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak, baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku ini dengan cara apapun tanpa izin dari penerbit.

Ukuran: 21 x 29,7 cm; hlm: vi + 418
ISBN : 978-979-98722-4-1

Penyunting

Prof. Dr. Surya Jaya, S.H., M.Hum.
Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.Hum.
Prof. Dr. Agus Raharjo, S.H., M.Hum.
Dr. Riris Ardhanariswari, S.H., M.H.
Rahadi Wadi Bintoro, S.H., M.H.

Diterbitkan oleh

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

Alamat Penerbit

Jl. Prof. H.R. Boenyamin No. 708 Grendeng Purwokerto Utara, Banyumas
Email : fh@unsoed.ac.id
Telp : (0281) 638339

KATA PENGANTAR

Puji syukur Kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya dengan rahmat-Nya Seminar Nasional dengan tema "**Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara**" yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED) dapat diselesaikan.

Tema yang diangkat dalam Seminar Nasional ini merupakan isu hukum yang sensitif dan menjadi perhatian khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam realitasnya, khususnya dalam pengelolaan keuangan negara, seringkali terjadi persoalan hukum mengenai kerugian keuangan dalam pengelolaan keuangan negara sebagai implikasi dari korupsi, penyalahgunaan wewenang atau perbuatan melawan hukum. Berkaitan dengan isu tersebut, pembahasan secara lugas dalam penyelesaian dan pertanggungjawaban hukum terhadap pengelolaan keuangan negara perlu dilakukan secara integratif oleh berbagai pihak sesuai dengan pendekatan hukumnya. Dengan demikian, semua pemangku kepentingan akan mendapatkan pemahaman yang terang dan berimbang dalam memberikan tindakan yang tepat guna penyelesaian hukum melalui proses hukum yang tepat.

Semoga penerbitan prosiding ini dapat digunakan sebagai data sekunder dalam pengembangan sistem pertanggungjawaban hukum dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Akhir kata, kepada semua pihak yang telah membantu tersusunnya prosiding ini dan pelaksanaan Seminar Nasional ini, kami ucapkan terima kasih.

Purwokerto, Oktober 2017

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Jenderal Soedirman

Prof. Dr. Ade Maman Suherman, S.H., M.Sc.
NIP. 196707111995121001

DAFTAR ISI

Kata Pengantar
Daftar Isi

iii
iv

A. PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA

1. Inkonsistensi Pembuktia Mens Rea dalam Perkara Korupsi
Arif Awaludin 01-11
2. Efektivitas Pertanggungjawaban Hukuman Denda pada Tindakan Pidana Korupsi
Diding Rahmat 12-21
3. Eksistensi Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintah dan Pembangunan (TP4) Kejaksaan RI dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi
Yenny Febrianty dan Dudung Abdul Azis 22-39
4. Pertanggungjawaban Pidana terhadap Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Klas IA Manokwari Papua Barat Nomor 2/PID.Sus-TPK/2017PN. MNK Taggal 13 Juni 2017)
Basir Rohrohmana 40-49
5. Penyuapan dalam Pengisian Jabatan Satuan Organisasi Tata Kerja (SOTK) di Kabupaten Klaten
Jarot Digdo Ismoyo 50-60
6. Melawan Hukum Pada Tindak Pidana Korupsi
Dwi Hapsari Retnaningrum 61-66
7. Implikasi Unsur Kerugian Keuangan Negara sebagai Delik Materiil terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
Rani Hendriana 67-79
8. *Whistleblower* dan *Justice Collaborator* sebagai Upaya Penyelesaian Kasus Korupsi di Indonesia
Desy Maryani dan Kusmito Gunawan 80-93
9. Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Tindak Pidana Korupsi
Agus Raharjo 94-111
10. Pertanggungjawaban Kerugian Negara di Daerah Ditinjau dari Perspektif Hukum Pidana
Lorent Pradini Imso 112-127

B. PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

11. Politik Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Bersih
Muhammad Fauzan 131-145

12.	Implikasi Regulasi Keuangan Negara Atas Kewenangan Pertanggungjawaban Kerugian Keuangan Negara Iskatrinah	146-156
13.	Pertanggungjawaban Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Marojahan JS Panjaitan	157-168
14.	Prinsip Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan Terhadap Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Reny Heronia Nendissa	169-179
15.	Pertanggungjawaban Kerugian Negara dalam Perpektif Hukum Administrasi Negara Seto Cahyono	180-191
16.	Pengawasan dan Opini Pengelolaan Keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Satrio Saptohadi	192-202
17.	Implikasi Kebijakan Keuangan Negara terhadap Otonomi Keuangan Desa (Analisis Perundang-Undangan) Kadar Pamuji	203-212
18.	Pertanggungjawaban Hukum Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa yang Berdampak Kerugian Negara menurut Pendekatan Hukum Administrasi Negara Tedi Sudrajat	213-221
19.	Strategi Pemberantasan Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Imawan Sugiharto dan Ratna Riyanti	222-244
20.	Pertanggungjawaban Hukum Administratif Pengelolaan Keuangan Negara Pasca Berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 Kartono	245-253
21.	Prinsip <i>Good Governance</i> sebagai Tolok Ukur Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Mengantisipasi Kerugian Negara Siti Kunarti.....	254-262
22.	Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Desa Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Riris Ardhanariswari	263-271
23.	Kedudukan Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam Proses Penyidikan dan Penentuan Kerugian Keuangan Negara pada Tindak Pidana Korupsi Weda Kupita	272-283

C. PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERDATA DAN SISTEM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP PENEKAKAN HUKUM

24.	Pertanggungjawaban Kerugian Keuangan Daerah dalam Pembangunan Infrastruktur melalui Konsep <i>build Operate and Transfer/BOT</i> Perspektif Hukum Perdata Anita Kamilah	287-303
25.	Tuntutan Ganti Rugi terhadap Pengelola Keuangan Daerah Berdasarkan Instrumen Hukum Perdata Ari Purwadi	304-315
26.	Gugatan Ganti Rugi dalam Penyalahgunaan Keuangan Negara (Korupsi) Eti Mul Erowati	316-326
27.	Penguatan Pemahaman Badan Hukum sebagai Entitas Mandiri dalam Upaya Menghadapi Inkonsistensi Definisi Keuangan Negara Rismawati	327-337
28.	Antropologi Korupsi: Beban Budaya Sebagai Kausa Korupsi dan Solusinya Rini Fidiyani	338-353
29.	Sistem Pengelolaan Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Penegakan Hukum Erga Yuhandra	354-363
30.	Tinjauan Yuridis Opini "WTP" Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara dan Potensi Timbulnya Korupsi Wafia Silvi Dhesinta	364-372
31.	Memisahkan Pertanggungjawaban Kerugian Negara dan Kerugian Keuangan Negara melalui Peran BPK Merdiansa Paputungan	373-392
32.	<i>Open Government Partnership</i> sebagai Upaya Pengelolaan Keuangan Negara yang Transparan Bayu Wicaksono	393-403
33.	Pertanggungjawaban Pengelolaan Kerugian Negara terhadap Anggaran Negara Ditinjau dari Perspektif Hukum Perdata Sanusi Dan Nuridin	404-418

POLITIK HUKUM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DALAM MEWUJUDKAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERSIH¹

Muhammad Fauzan

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto – Indonesia

Email: fauzanhtn@yahoo.co.id

Abstrak

Pada era reformasi ini, politik hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk dapat mengatur hubungan yang sinergis antara pusat dan daerah. Salah satu aspek penting yang perlu diatur adalah pengelolaan keuangan daerah, yang luarannya adalah terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik melalui pemerintah yang bersih. Dalam praktiknya, kebijakan pengelolaan keuangan daerah belum dapat diintegrasikan ke dalam pola perilaku elit politik dalam menyelenggarakan pemerintahan. Terdapat 3 (tiga) faktor yang menjadi kendala yaitu faktor budaya, faktor struktural dan faktor individual. Dalam kaitan ini, penguatan pola pengelolaan keuangan daerah dapat dilakukan dengan dengan membentuk peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD 1945, UU organik dan peraturan pelaksana lainnya.

Kata kunci : pengelolaan keuangan daerah, politik hukum, pemerintahan yang bersih.

Abstract

In this reformation era, the legal policy in local governance is directed to regulate the synergic relationship between central and local governance. One of the important aspect which needs to be regulated is the management of local finances, whose outcome is to create a good governance through a clean government. In practice, local financial management policies can not yet be integrated into the behavior of political elites in administering government. There are 3 (three) factors that become obstacles, which are cultural factors, structural factors and individual factors. In this regard, strengthening the pattern of local financial management can be solve by establishing legislation, starting from the 1945 Constitution, the organic law and implementing regulations.

Keywords: local financial management, legal policy, clean governance.

¹ Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional *Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara*, Fakultas Hukum UNSOED, Purwokerto, 3 Oktober 2017

A. Pendahuluan

Sampai tulisan ini disusun, sudah hampir dua dasawarsa UUD Tahun 1945 hasil amendemen dilaksanakan, dan dalam banyak hal telah menimbulkan berbagai dinamika dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, hal tersebut merupakan konsekuensi logis masuknya beberapa materi muatan baru yang berbeda baik struktur organisasi kelembagaan maupun semangat yang dibawa oleh UUD baru tersebut. Jika dilihat dari struktur kelembagaan negaranya, ada lembaga negara baru yang diperkenalkan dalam UUD 1945, yakni Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, di samping itu juga ada reposisi lembaga negara, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, serta adanya lembaga negara yang dihapus, yakni Dewan Pertimbangan Agung.

Hal lain yang dapat dilihat dari UUD 1945 hasil amendemen adalah penegasan dan komitmen pilihan bentuk negara kesatuan yang tidak akan dilakukan perubahan, hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 37 ayat (5) yang menentukan bahwa : *Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.* Rumusan Pasal 37 ayat (5) tersebut merupakan implementasi dan tindak lanjut dari salah satu butir kesepakatan para pelaku amendemen UUD yang bersepakat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak akan merubah bentuk negara kesatuan. Penegasan sebagai negara kesatuan merupakan amanat dari ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD yang menegaskan bahwa : *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.*

Konsekuensi pilihan bentuk negara kesatuan, maka semua urusan pemerintahan hakekatnya *eigenaarnya* adalah pemerintah nasional atau pemerintah pusat, namun demikian jika melihat faktor-faktor empiris atau latar belakang yang terjadi sebelum UUD diamandemen, salah satu yang dituntut oleh gerakan reformasi adalah perubahan UUD 1945, karena UUD 1945 sebelum diamandemen dianggap sebagai penyebab kekuasaan yang sangat sentralistik, maka UUD 1945 hasil amendemen mengakomodir

penyelenggaraan pemerintahan yang lebih demokratis, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana peran serta masyarakat daerah memperoleh dasar landasan yang kuat dalam politik hukum Indonesia. Bahkan dalam tataran UU pemerintahan daerah yang demokratis sudah dimulai sejak diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Memperhatikan hal tersebut di atas, maka yang harus diperhatikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus diatur sedemikian rupa, sehingga satuan pemerintahan yang lebih rendah harus "dipastikan" tetap merupakan bagian tidak terpisahkan dan tetap dalam "kendali" dari pemerintahan nasional, dengan tetap memberikan keleluasaan kepada satuan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dengan keleluasaan yang jauh berbeda dengan ketika berlakunya UUD 1945 sebelum diamandemen.

Pengaturan mengenai pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebelum diamandemen dirumuskan dalam norma yang simpel dan lebih memberikan peluang kepada pembuat undang-undang untuk berkreasi dan berinovasi dalam merumuskan format pemerintahan daerah dengan pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam bentuk undang-undang. Tentang pemerintahan daerah, UUD 1945 sebelum diamandemen "hanya" ada 1 (satu) pasal saja menentukan bahwa : *Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat Istimewa.*

Rumusan yang begitu sederhana tersebut kemudian dalam penjelasannya ditegaskan bahwa : *Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "eenheidsstaat", maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "Staat" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih*

kecil. Daerah-daerah itu bersifat autonom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Pendapat Soepomo tersebut kemudian menjadi bagian dari penjelasan UUD 1945.

Rumusan Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen yang dikatakan sebagai rumusan yang sederhana, ternyata dalam perjalanan Bangsa Indonesia, jika dilihat dari keberlakuannya, terutama sejak dinyatakan berlaku kembali pada tanggal 5 Juli 1959 dapat berlaku dalam waktu yang cukup panjang 42 (empat puluh satu) tahun yakni sampai Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) melakukan perubahan yang kedua dalam Sidang Umum yang diselenggarakan pada tanggal 7 s/d 8 Agustus 2000.

Sementara jika melihat UUD 1945 hasil amandemen dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai pemerintahan daerah jauh lebih kompleks, hal tersebut dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 hasil amandemen memberikan pengaturan yang lebih rinci mengenai pemerintahan daerah. Paling tidak ada 9 (sembilan) materi yang diatur dalam bab VI UUD 1945 hasil amandemen yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, yakni :

- a. Pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten
- b. Penegasan dianutnya asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Penegasan eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat
- d. Penegasan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis.
- e. Penegasan dianutnya otonomi seluas-luasnya

- f. Penegasan kewenangan Pemerintahan daerah untuk mengeluarkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota
- h. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.
- i. Dan keharusan pengaturan lebih lanjut mengenai hal ikhwal yang terkait dengan pemerintahan daerah untuk diatur dalam bentuk undang-undang.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai pemerintahan daerah dalam UUD 1945 setelah amandemen dilakukan lebih terperinci dan luas jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum diamandemen. Salah satu hal yang menarik untuk dicermati dan dianalisis adalah paradigma pilihan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut karena kebijakan otonomi yang seluas-luasnya banyak implikasi lanjutan baik yang bersifat positif maupun negatif.

Sebelum Pasal 18 UUD 1945 diamandemen, sebenarnya penegasan pelaksanaan prinsip otonomi yang luas sudah diamanatkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.² Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 yang menggariskan bahwa : *penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang **luas**, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan*

² Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak menggunakan istilah "seluas-luasnya" tetapi dengan istilah "luas".

keuangan Pusat dan Daerah..... Dalam prakteknya kewenangan yang luas, banyak dipahami bahwa prinsip otonomi yang dipergunakan dalam otonomi yang seluas-luasnya.

Penegasan dianutnya prinsip otonomi otonomi yang seluas-luasnya dalam implementasinya telah menimbulkan dampak baik dampak yang positif, maupun yang negatif. Dampak positif dalam banyak hal telah mendorong masyarakat daerah tumbuh dan berkembang secara cepat, terutama untuk daerah-daerah yang "kebetulan" dipimpin oleh Kepala Daerah yang memiliki kemampuan dan kreativitas serta daya inovasi yang mumpuni. Di samping itu beberapa dampak positif juga dapat dirasakan oleh masyarakat daerah, seperti Daerah menjadi memiliki kewenangan dan keleluasaan untuk mengatur dan membuat kebijakan yang menurut masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan dan karakter daerah, daerah juga menerima "limpahan" desentralisasi kekuasaan di berbagai bidang. Termasuk Pemerintah daerah menjadi lebih mudah untuk mengembangkan kearifan dan potensi lokal yang dimiliki.

Di samping dampak positif yang dirasakan sebagai akibat kebijakan otonomi yang seluas-luasnya, juga ada dampak negatif untuk daerah, antara lain, misalnya untuk daerah yang kebetulan tidak memiliki potensi ekonomi yang memadai akan cenderung lebih lambat pertumbuhan dan perkembangannya, terlebih apabila daerah yang bersangkutan dipimpin oleh Kepala Daerah yang memiliki kemampuan yang "pas-pasan" dan tidak mempunyai kemampuan berinovasi dan berkreaitivitas, di samping itu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sering sekali hilangnya koordinasi antara satuan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai akibat adanya ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 yang mengamanatkan bahwa masing-masing Daerah-daerah berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain, bahkan hal yang sangat "menghawatirkan" adalah banyaknya kasus korupsi yang melibatkan penyelenggara pemerintahan daerah, berapa banyak pasca reformasi (baca = kebijakan

otonomi yang seluas-luasnya) Kepala Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berurusan dengan hukum, khususnya tersangkut kasus korupsi ?

Secara keseluruhan, sejak 2004 hingga Juni 2017, data statistik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan, ada 78 (tujuh puluh delapan) kepala daerah yang berurusan dengan KPK. Rinciannya, 18 (delapan belas) orang gubernur dan 60 (enam puluh) orang wali kota atau bupati dan wakilnya. Bahkan sepanjang 2017 ini, dari berbagai operasi tangkap tangan yang dilakukan KPK, ada 5 (lima) kepala daerah dan sekitar 119 anggota DPR dan DPRD yang terjaring atas dugaan tindak pidana korupsi dan mereka kini berstatus tersangka KPK.

Kondisi tersebut dalam banyak hal menimbulkan rasa pesimis bahwa tujuan dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya tidak akan dapat diwujudkan dalam kehidupan nyata, yakni tercapainya kesejahteraan rakyat, kemandirian daerah dan semakin baiknya pelayanan kepada masyarakat.

Memperhatikan uraian tersebut di atas, maka tulisan singkat ini berusaha untuk mendiskripsikan politik hukum/kebijakan di bidang hukum pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang bersih, karena diyakini bahwa politik hukum yang baik dalam pengelolaan keuangan daerah akan memudahkan tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik, dan pada akhirnya sindiran yang menyebitkan bahwa era desentralisasi pasca reformasi telah berubah bahwa yang didesentralisasikan bukan hanya berkaitan dengan urusan pemerintahan saja yang didesentralisasikan, melainkan juga perilaku korup para penyelenggara pemerintahan.

B. Permasalahan

Tulisan singkat ini berusaha untuk mendeskripsikan politik hukum/kebijakan di bidang hukum pengelolaan keuangan daerah dalam

mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang bersih, karena diyakini bahwa politik hukum yang baik dalam pengelolaan keuangan daerah akan memudahkan tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik, dan pada akhirnya sindiran yang menyebutkan bahwa era desentralisasi pasca reformasi telah berubah bahwa yang didesentralisasikan bukan hanya berkaitan dengan urusan pemerintahan saja yang didesentralisasikan, melainkan juga perilaku korup para penyelenggara pemerintahan. Berdasarkan pada hal tersebut, maka dapat dirumuskan persoalan berupa bagaimanakah politik hukum pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang bersih di Indonesia ?

C. Pembahasan

Banyaknya kasus korupsi yang melibatkan penyelenggara pemerintahan daerah pasca kebijakan otonomi daerah dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, dalam tataran tertentu dianggap sebagai akibat politik hukum keuangan negara yang menjamin terwujudnya pemerintahan yang baik tidak sepenuhnya dijalankan dan belum menjadi komitmen bersama para elit politik lokal.

Berbicara politik hukum pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari kebijakan di bidang hukum yang menyangkut keuangan daerah mulai dari UUD 1945 hasil amandemen sampai dengan peraturan pelaksanaannya, seperti UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, serta berbagai macam peraturan pelaksana lainnya.

Untuk mengetahui politik hukum keuangan daerah dapat dilihat dari Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen yang menegaskan bahwa :

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Memperhatikan ketentuan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa hubungan keuangan antara satuan pemerintahan, yang melibatkan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota harus diatur dalam bentuk produk hukum undang-undang serta dilaksanakan secara adil dan selaras.

Hubungan keuangan antara pemerintah Pusat dan pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara *adil dan selaras* yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 mempunyai arti bahwa pengaturan hubungan keuangan antara kedua satuan pemerintahan tersebut harus memberikan kemanfaatan bagi seluruh rakyat Indonesia, sekalipun proses pendistribusian keuangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tidak dilakukan secara merata atau sama besarnya antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Dan pengaturan hubungan keuangan tersebut harus memberikan jaminan terciptanya kesesuain antara besarnya kewenangan yang diserahkan kepada Daerah dengan sumber-sumber keuangan yang dapat dikelola oleh Daerah, serta sesuai dengan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945.³

Untuk memahami secara komprehensif politik hukum keuangan daerah, di samping melihat ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen, juga harus dikaitkan dengan Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18, Pasal 1 ayat (1) dan juga Pasal 23E UUD 1945 hasil amandemen. Pasal 23E UUD 1945 hasil amandemen yang menegaskan bahwa :

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

³ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Kajian tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Disertasi PPs. UNPAD, Bandung, 2005, hlm. 265

- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka UUD 1945 hasil amandemen telah memberikan garis politik hukum di bidang pengelolaan keuangan negara termasuk di dalamnya keuangan daerah sebagai berikut : **Pertama**, kebijakan pengelolaan keuangan antara satuan pemerintahan, yakni antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah harus dilaksanakan secara adil dan selaras. **Kedua**, pelaksanaan pemeriksaan terhadap implementasi pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan lembaga eksternal yang bebas dan mandiri. **Ketiga**, setiap hasil pemeriksaan diserahkan kepada rakyat melalui lembaga perwakilan.

Di samping hal tersebut di atas, politik hukum pengelolaan keuangan negara juga dapat diketemukan dalam undang-undang organik yang diadakan dalam rangka melaksanakan amanah UUD 1945. Misalnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta UU No. 15 Tahun 2004 tentang Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Politik hukum pengelolaan keuangan negara termasuk di dalamnya keuangan daerah dilaksanakan secara profesional, terbuka dan bertanggungjawab dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Penjelasan Umum No. 1 angka 4 UU No. 17 Tahun 2003 yang menegaskan bahwa : *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.*

Di samping hal tersebut di atas, dalam melaksanakan pengelolaan keuangan negara termasuk di dalamnya keuangan daerah seperti **asas tahunan**, yakni asas yang membatasi masa berlakunya atau periode anggaran untuk suatu tahun tertentu, mulai dari 1 Januari – 31 Desember **asas universalitas**, yakni asas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Di samping itu juga **asas kesatuan**, yakni asas yang menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. dan **asas spesialisasi** yakni asas yang mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Di samping asas-asas tersebut, dalam pengelolaan keuangan negara juga perlu memperhatikan asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :

- a. **akuntabilitas** berorientasi pada hasil, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara, khususnya pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- b. **Profesionalitas**, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara, khususnya pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- c. **Proporsionalitas**, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara, serta teralokasinya sumber daya yang tersedia secara proporsional terhadap hasil yang akan dicapai.
- d. **Keterbukaan**, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dalam setiap tahapannya, baik

dalam perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, pertanggung-jawaban, maupun hasil pemeriksaan, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

- e. **Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri**, artinya pemeriksaan atas tanggung jawab dan pengelolaan keuangan negara/daerah dilakukan oleh badan pemeriksa yang independen, dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Di samping hal tersebut di atas, Pasal 3 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara mengatur mengenai prinsip dasar dalam pengelolaan keuangan negara termasuk keuangan daerah bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan per-UU-an, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Memperhatikan hal tersebut di atas, maka setiap penyelenggara negara baik di Pusat maupun di daerah wajib mengelola keuangan negara/keuangan daerah yang mencakup keseluruhan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan, dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.^[1]

Berdasarkan Pasal 66 ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 juga dapat ditemukan politik hukum pengelolaan keuangan daerah, di mana secara tegas ditentukan bahwa : *Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.* ^[2]Demikian juga dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah Pasal 4 PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah menyebutkan bahwa asas pengelolaan 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 dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. ^[1]_{SEP}

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam tataran normatif politik hukum pengelolaan keuangan negara termasuk di dalamnya keuangan daerah telah disusun sedemikian rupa, dan jika dilaksanakan dengan konsisten oleh para penyelenggara negara baik pada tataran pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah, maka tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) bukan merupakan sesuatu yang mustahil untuk diwujudkan dalam kehidupan. Yang menjadi persoalan sebagaimana telah dikemukakan pada bagian lain makalah ini, mengapa sampai sekarang masih banyak dijumpai kasus-kasus korupsi yang melibatkan para elite politik baik di Pusat maupun di Daerah yang merupakan pencerminan dari tata kelola pemerintahan yang tidak baik? Faktor-faktor apa yang menyebabkan korupsi pada birokrasi pemerintahan di Indonesia?

Ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi birokrasi antara lain factor budaya, faktor struktural dan faktor individual. Faktor budaya misalnya adanya **tradisi pemberian hadiah** kepada pejabat pemerintah dan **pentingnya ikatan keluarga** dalam budaya masyarakat negara sedang berkembang. Di Eropa dan Amerika Utara pemberian hadiah dianggap korupsi, tetapi di kebanyakan negara Asia tidak. Bahkan pemberian seperti ini bisa dianggap sebagai bentuk pemenuhan kewajiban kawula kepada gustinya. **Faktor struktural** yaitu faktor pengawasan. Semakin efektif sistem pengawasan, akan semakin kecil kemungkinan peluang terjadinya korupsi dan kolusi.⁴

Faktor penyebab korupsi lainnya yang sangat menentukan menurut Alfiler adalah **faktor individual** yaitu rendahnya tingkat moral dan integritas

⁴ Mochtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997

pegawai dan para pemimpin kunci. Faktor individual ini menurut Syed Husein Alatas, lebih cocok untuk konteks Asia daripada faktor struktur.⁵ Sementara ICW menyebut 4 (empat) faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi yakni faktor politik, faktor hukum, faktor ekonomi dan birokrasi serta faktor transaksional.

Memperhatikan uraian tersebut di atas, jika dikaitkan dengan politik hukum (*legal policy*) pengelolaan keuangan negara/daerah, sebenarnya dalam tataran normatif upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih sudah dapat dikatakan cukup, kalau tidak boleh dikatakan berlebih, karena berbagai produk hukum yang dibuat sudah sedemikian kompleks memberikan "rambu" untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan negara/daerah yang akuntabel.

D. Penutup

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa, **Pertama**, politik hukum atau sering juga disebut kebijakan negara di bidang hukum (*legal policy*) dalam pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik telah dilakukan secara optimal, hal tersebut ditandai dengan diundangkannya beberapa peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD 1945, UU organik dan peraturan pelaksana lainnya. **Kedua**, banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan negara/daerah belum menjadi jaminan "hilangnya" perilaku korup di Daerah. **Ketiga**, perilaku korup yang mencederai politik hukum pengelolaan keuangan negara/daerah disebabkan karena faktor budaya, faktor struktural dan faktor indivisual.

Demikian sekelumit paparan yang dapat disampaikan pada kesempatan ini, dan saya sangat yakin bahwa tulisan ini masih banyak kesalahan baik dalam tataran redaksional maupun substantive, oleh karena

⁵ Syed Husein Alatas, *Sosiologi Korupsi : Sebuah Penjelajahan Dengan data Kontemporer*, Jakarta, LP3ES, 1996.