

ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

**FAJAR GEMILANG
NPM. 16810245**

ABSTRAK

Berangkat dari maraknya kasus-kasus korupsi di tengah-tengah masyarakat yang dilakukan oleh Kepala Daerah yang merupakan Pengguna Anggaran dalam Keuangan Daerah, membuat penulis tertarik meneliti permasalahan ini dengan fokus penelitian berdasarkan pada 3 (tiga) rumusan masalah, yaitu: bagaimana kewenangan Kepala daerah dalam pengelolaan Keuangan Daerah, apa saja penyebab terjadinya tindak pidana korupsi oleh Kepala daerah dalam mengelola Keuangan Daerah, dan bagaimana konstruksi kewenangan Kepala Daerah guna menghindari tindak Pidana Korupsi dalam pengelolaan Keuangan Daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis dengan pendekatan penelitian adalah yuridis normatif, dengan kata lain penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Adapun sumber bahan hukum dalam penelitian ini, diantaranya yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah yang telah dirubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Jenis analisis bahan hukum dalam penelitian ini adalah *content analysis* dengan teknik analisis kualitatif.

Dari hasil penelitian ini diketahui bahwa kewenangan Kepala Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah begitu besar dan sangat kuat secara hukum. Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yakni menetapkan kuasa pengguna anggaran. Kemudian untuk menjalankan amanat tersebut, Kepala Daerah diberikan amanat untuk menetapkan pejabat-pejabat tertentu dan para bendahara untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Konstruksi kewenangan ini mengharuskan adanya pelimpahan kepada para bawahan Kepala Daerah, dimana disini terdapat peluang untuk tindak pidana korupsi. Adapun sebab-sebab terjadinya tindak pidana dalam pengelolaan Keuangan Daerah di antaranya, yaitu: a) monopoli kekuasaan oleh Kepala Daerah dalam Keuangan Daerah; b) adanya hak diskresi melekat pada Kepala Daerah; c) penyalahgunaan pelimpahan kewenangan oleh Kepala Daerah; d) akuntabilitas Pemerintahan Daerah yang lemah; e) Kolusi eksekutif dan legislatif dalam pembuatan kebijakan koruptif; dan f) Kurangnya kompetensi Penyelenggara pengelolaan keuangan daerah. Kemudian konstruksi kewenangan Kepala Daerah seharusnya dapat melibatkan keterlibatan masyarakat secara optimal dalam rangka pengawasan pelaksanaan pengelolaan Keuangan Daerah guna mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dalam pengelolaan Keuangan Daerah.

Kata Kunci: *Kepala Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah*

PENDAHULUAN

Keuangan negara/daerah merupakan uang rakyat yang bersumber dari rakyat dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Pengelolaan keuangan negara/daerah yang baik sangat penting agar uang negara dapat dipergunakan dengan efektif dan efisien untuk pembangunan. Salah satu bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik adalah adanya pemberian kewenangan yang seimbang kepada pengelola keuangan negara/daerah. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan authority dalam bahasa Inggris dan "bevoegdheid" dalam bahasa Belanda. Dalam Black's Law Dictionary, authority diartikan sebagai: "Legal power a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties" atau (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (rechten en plichten).

Keberadaan pemerintah daerah secara konstitusional, dimana wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah serta bentuk susunan pemerintahannya diatur dengan undang-undang. Pemerintahan negara membagi-bagi pemerintahan menjadi pemerintah daerah, yang bertujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 Ayat (2), : "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*".

Atas dasar konstitusi tersebut, maka kewenangan daerah yang telah dirinci secara normatif dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang kemudian akan diatur lebih lanjut dalam kebijakan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi bertujuan untuk meringankan beban pemerintah, sehingga bagi kepala daerah merupakan pusat pelaksana utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dalam kerangka otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah.

PEMBAHASAN

Kewenangan yang dimiliki oleh seorang Kepala Daerah dalam pemerintahan Daerah adalah sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah kedua kalinya dengan Undang-

Undang nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal kewenangan tersebut, tentunya juga sangat berkaitan erat dengan tugas dan kewajiban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karenanya kewenangan Kepala Daerah tidak dapat dilepaskan dari tugas dan kewajibannya sebagai kepala daerah.

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, maka dalam konteks kewenangan pengelolaan keuangan daerah bahwa Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah, dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kepala daerah perlu menetapkan pejabat-pejabat tertentu dan para bendahara untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah.

Adapun terkait dengan pengelolaan keuangan daerah dalam arti manajemen keuangan negara dan daerah pada hakikatnya adalah pengelolaan anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan yang dikenal dengan APBD. Secara prinsip, ada beberapa aturan yang harus dipahami terkait APBD ini, sebagaimana ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyimpangan dalam pengelolaan APBN/D pada umumnya mencakup kebocoran baik pada sisi penerimaan maupun sisi pengeluaran. Kebocoran yang terjadi pada sisi penerimaan terutama karena tidak seluruh penerimaan anggaran masuk ke Rekening Kas Negara/Daerah, sedangkan pada sisi pengeluaran terjadi karena adanya pengeluaran anggaran yang lebih besar dari jumlah seharusnya. Kasus-kasus penyimpangan yang disajikan pada bab ini baru mencakup beberapa kasus berdasarkan temuan hasil pemeriksaan yang dilaporkan oleh APFP termasuk SPI. Dengan demikian, kasus-kasus yang disajikan belum mencakup seluruh kasus penyimpangan yang terjadi pada APBN/D.

Upaya pencegahan (preventif) penyimpangan/korupsi dalam pengelolaan APBN/D meliputi penyusunan dan peningkatan kualitas sistem pengendalian dan penerapannya, diarahkan sebagai langkah yang dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Upaya-upaya Preventif yang disajikan belum merupakan sesuatu hal yang mutlak, tetapi hanya merupakan pengendalian minimum yang perlu dilaksanakan secara maksimum.

Oleh karena itu, Direksi perlu mengembangkan sendiri upaya-upaya lain yang dianggap perlu, sesuai dengan kompleksitas titik rawan yang berpotensi penyimpangan yang dihadapi dan kesesuaiannya dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku pada perusahaan. Sistem pengendalian manajemen ini terus menerus ditingkatkan keandalannya berdasarkan umpan balik (feed back) dari hasil upaya detektif dan represif.

Upaya detektif merupakan rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mengidentifikasi terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan APBN/D. Upaya detektif ini dimaksudkan untuk memperoleh alat bukti yang relevan, cukup dan kompeten untuk mendukung simpulan hasil pemeriksaan sebagai dasar pengambilan tindak lanjut (upaya represif), dengan tetap berpegang pada asas praduga tak bersalah (presumption of innocence).

Upaya detektif dalam petunjuk teknis ini hanya mencakup upaya yang dianggap penting dilakukan untuk mendeteksi penyimpangan yang terjadi sehingga perlu dikembangkan sesuai kondisi yang dihadapi di lapangan, yang secara rinci dituangkan dalam program pemeriksaan (auditprogram). Pengembangan upaya preventif dan detektif tersebut sangat perlu dilakukan karena penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada

perusahaan pada umumnya disebabkan adanya kolusi baik antar petugas di dalam perusahaan, maupun dengan pihak luar yang terkait dengan perusahaan

Dengan kondisi permasalahan yang membuat *chaos* penyelenggaraan pemerintahan tersebut, yang pada akhirnya menjadi salah satu peluang bagi kepala Daerah melakukan tindak pidana korupsi terhadap keuangan daerah.

KESIMPULAN

Kewenangan yang dimiliki oleh seorang Kepala Daerah dalam pemerintahan Daerah adalah sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal kewenangan tersebut, tentunya juga sangat berkaitan erat dengan tugas dan kewajiban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karenanya kewenangan Kepala Daerah tidak dapat dilepaskan dari tugas dan kewajibannya sebagai kepala daerah. Kewenangan Kepala Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah begitu besar dan sangat kuat secara hukum. Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yakni menetapkan kuasa pengguna anggaran.

Upaya pencegahan (preventif) penyimpangan/korupsi dalam pengelolaan APBN/D meliputi penyusunan dan peningkatan kualitas sistem pengendalian dan penerapannya, diarahkan sebagai langkah yang dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Upaya-upaya Preventif yang disajikan belum merupakan sesuatu hal yang mutlak, tetapi hanya merupakan pengendalian minimum yang perlu dilaksanakan secara maksimum.

REFERENSI

Buku

Abdullah Hehamahua, *Membangun Gerakan Antikorupsi Dalam Perspektif Pengadilan*, Yogyakarta: LP3 UMY, 2004.

Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.

Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana, Bag. 1*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

Adami, Chazawi, *Hukum Pidana (Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-teori Pidana dan Batas Berlakunya Hukum Pidana)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.

Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1984.

A.Z, Farid. Abidin, *Asas-Asas Hukum Pidana, Bagian 1*. Bandung: Alumni, 1995.

Baharuddin Lopa, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, dan Djoko Prakoso, *Peranan Pengawasan dalam Penangkalan Tindak Pidana Korupsi*.

- Buchari Said H, *Sekilas Pandang Tentang Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2000.
- Burhan Bunging, *Metodologi penelitian kualitatif: Aktualisasi Metodologi ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- C.S.T. Kansil; *Pokok-pokok Hukum Pidana Untuk Tiap-Tiap Orang*, Bandung: Pradnya Paramita, 2007.
- David H. Bayley, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, 1995.
- Ensiklopedi Hukum Islam*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2003.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi: Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006.
- Marbun, SF. Ed, *Pokok-Pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Mochtar Lubis dan James C. Scott, *Bunga Rampai Korupsi*, Cet. Ke-3, Jakarta: LP3ES, 1995.
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2008.
- Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1997.
- Rakhmat, *Dimensi Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan daerah: Reorientasi terhadap hukum Pidana Administrasi dalam memberantas Korupsi di Era Desentralisasi Fiskal*, Bandung: CV. Maulana Media Grafika, 2013.
- Ridwan HR., 2007, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Cet. Ke-2, Alihbahasa Hermoyo, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Rusli Effendy, *Manusia dan Kejahatan*, Ujung Pandang: Lembaga Kriminologi Unhas, 1983.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.

Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rieneka Cipta, 2002.

Surachmin & Suhandi Cahaya, *Strategi & Teknik Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Syarif Hidayat, *Too Much Too Soon*, Jakarta: Rajawali Pres, 2005.

Syed Hussein Alatas, *Sosiologi Korupsi Sebuah Penjelajahan Dengan Data Kontemporer*, Jakarta: LP3ES, 1986.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka: Jakarta, 1997.

Tongat, *Hukum Pidana Materiil*. Malang: UMM Press, 2006.

W. J. S. Poerwodarmito, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1976.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Hukum Pidana.

Undang-undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Internet

Bawono Kumoro, “*Darurat Korupsi Kepala Daerah*”, <https://www.google.com/amp/s/kolom.tempo.co>, diakses tanggal 29/01/2020.

BPKP, “*Faktor-faktor Penyebab Kepala Daerah Korupsi*”, <http://www.bpkp.go.id/puslitbangwas>, diakses tanggal 29/01/2019.

Kompas.com tanggal 18 Desember 2018, “*Kaleidoskop 2018: 29 Kepala Daerah Terjerat Kasus Korupsi*”, <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/18/12495661>, diakses tanggal 29/01/2020

Kompas.com tanggal 18 Desember 2018, “*Kaleidoskop 2018: 29 Kepala Daerah Terjerat Kasus Korupsi*”, <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/18/12495661>, diakses tanggal 29/01/2020

Muhtar Haboddin, “*Kekuasaan dan Korupsi di Tingkat Lokal*”, artikel: <http://media.neliti.com>, diakses tanggal 29/01/2020,

Jurnal

Fajriatul Kasman, Mukarramah Kasman, *Pelaksanaan dan Pertanggung Jawaban APBD terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jurnal Supremasi Hukum, Vol. 6, No. 2, Desember 2017.

H. Ismail MZ, "*Kajian Yuridis Tentang Peran, Tugas Dan Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi*", *GaneÇ Swara* Vol. 11 No. 2 September 2017.

Muhammad Kadafi, "*Permasalahan Keuangan Negara dan Daerah*", *JURNAL EKSIS* Vol.8 No.2, Agustus 2012.

William Allan Neilson (editor in chief), *Webster's Third New Internasional Dictionary*, Vol 1.