

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Keuangan Daerah

1. Pengertian Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan keseluruhan jumlah serta bentuknya dapat dinilai dan dinyatakan dengan uang yang dalam peruntukannya menyinggung dan menyangkut mengenai sebuah hubungan antara hak dan kewajiban.¹³ Pengertian lainnya tentang Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.¹⁴

Kebijakan keuangan daerah senantiasa diarahkan kepada tercapainya sasaran pembangunan, terciptanya perekonomian daerah yang mandiri sebagai usaha bersama dengan menganut asas kekeluargaan berdasarkan demokrasi ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tujuan peningkatan kemakmuran rakyat.

¹³ Abdul Halim, **Akuntansi Keuangan Daerah, Edisi Pertama**, Salemba Empat, Jakarta, 2002, halaman 18.

¹⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1 butir 5, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140.

Aspek pengelolaan keuangan daerah, pada dasarnya menyangkut 3 (tiga) hal yang saling terkait satu dengan yang lainnya, yaitu:

a. Aspek penerimaan

Merupakan suatu aspek mengenai seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dapat menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut.

b. Aspek pengeluaran

Merupakan suatu aspek mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat.

c. Aspek anggaran

Merupakan suatu aspek mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

Adapun sumber-sumber dari keuangan Daerah terdiri dari beberapa aspek Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu:¹⁵

1. Pajak Daerah

Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang,

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 285, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁶ Pajak Daerah sendiri terdiri dari Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota. Adapun Jenis Pajak provinsi terdiri atas:¹⁷

- a. Pajak Kendaraan Bermotor;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Air Permukaan; dan
- e. Pajak Rokok.

Sedangkan Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:¹⁸

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

2. Retribusi Daerah

Retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.¹⁹ Objek dari Retribusi sendiri dapat dibagi menjadi tiga (tiga) yaitu:²⁰

(1) Retribusi Jasa Umum

¹⁶ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 butir 7, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

¹⁷ *Ibid*, Pasal 2 ayat (1), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

¹⁸ *Ibid*, Pasal 2 ayat (2), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

¹⁹ *Ibid*, Pasal 1 butir 64, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

²⁰ *Ibid*, Pasal 108, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.²¹

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
- f. Retribusi Pelayanan Pasar;
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
- m. Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
- n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.²²

(2) Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha merupakan pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial.²³ Retribusi Jasa Usaha dibagi dalam beberapa jenis yaitu:²⁴

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;

²¹ *Ibid*, Pasal 109, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

²² *Ibid*, Pasal 110 ayat (1), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

²³ *Ibid*, Pasal 126, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

²⁴ *Ibid*, Pasal 127, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c. Retribusi Tempat Pelelangan;
- d. Retribusi Terminal;
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
- j. Retribusi Penyeberangan di Air; dan
- k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

(3) Perizinan Tertentu

Retribusi Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.²⁵ Jenis Retribusi Perizinan Tertentu sendiri dapat dibagi sebagai berikut:²⁶

- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- c. Retribusi Izin Gangguan;
- d. Retribusi Izin Trayek; dan
- e. Retribusi Izin Usaha Perikanan.

3. Pendapatan transfer;

Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud di atas meliputi:²⁷

- a. Transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:

²⁵ *Ibid*, Pasal 140, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

²⁶ *Ibid*, Pasal 141, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

²⁷ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 285 ayat (2), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

1. Dana perimbangan;
Dana perimbangan sendiri bersumber dari 3 aspek yaitu:
 - a. DBH;
 - b. DAU; dan
 - c. DAK.
 2. dana otonomi khusus;
 3. dana keistimewaan; dan
 4. dana Desa.
- b. Transfer antar Daerah terdiri atas:
1. pendapatan bagi hasil; dan
 2. bantuan keuangan.
- c. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
- Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan Daerah selain pendapatan asli Daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁸

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang disebut APBD merupakan keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.²⁹ Terdapat pula pengertian APBD yaitu suatu rencana kegiatan pemerintah daerah yang disampaikan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya suatu sumber dalam penerimaan yang merupakan target terendah dan biaya yang merupakan batas tertinggi sebagai suatu periode anggaran.³⁰

²⁸ *Ibid*, Pasal 295, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

²⁹ *Ibid*, Pasal 1 butir 32, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

³⁰ Abdul Halim, **Manajemen Keuangan Bisnis**, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, halaman 12.

Adapun unsur-unsur dalam Anggaran Pendapatan Daerah yaitu:³¹

- a. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya yang secara rinci;
- b. Terdapat sumber penerimaan yang merupakan suatu target terendah dalam menutupi biaya terkait aktivitas tersebut, dan terdapat biaya yang merupakan batasan tertinggi pengeluaran yang akan dilaksanakan;
- b. Jenis kegiatan dan proyek yang disampaikan dalam bentuk angka;
- c. Dan memiliki periode anggaran selama satu tahun.

Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah yang dijelaskan sebagai berikut:³²

- a. Pendapatan Daerah merupakan penerimaan yang diterima oleh daerah selama kurun waktu satu tahun anggaran sehingga menjadi penerimaan kas daerah;
- b. Belanja Daerah meliputi semua jenis pengeluaran wajib yang menjadi tanggung jawab kas daerah selama kurun waktu satu tahun anggaran; dan

Belanja daerah dibagi menjadi dua aspek yaitu belanja wajib dan belanja tidak wajib yang mana dalam penelitian ini di khususkan dalam salah satu belanja daerah yang bersifat tidak

³¹ *Ibid*, halaman 19.

³² Siswanto Sunarno, **Hukum Pemerintahan Daerah**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, halaman 90.

wajib yaitu belanja hibah. Pengertian Hibah adalah pemberian yang dilakukan oleh seseorang kepada pihak lain yang dilakukan ketika masih hidup dan pelaksanaan pembagiannya biasanya dilakukan pada waktu penghibah masih hidup. Biasanya pemberian-pemberian tersebut tidak akan pernah dicela oleh sanak keluarga yang tidak menerima pemberian itu, oleh karena pada dasarnya seseorang pemilik harta kekayaan berhak dan leluasa untuk memberikan harta bendanya kepada siapapun.³³ Adapun pengertian mengenai belanja hibah sendiri merupakan istilah dari bahasa Arab yang sudah diadopsi menjadi bahasa Indonesia, kata ini merupakan mashdar dari kata dasar Wahab yang maknanya adalah pemberian.³⁴

- c. Pembiayaan Daerah adalah semua kegiatan transaksi keuangan yang memanfaatkan surplus dalam peruntukannya sebagai penutup defisit.

B. Kajian Umum Tentang Badan, Lembaga, dan Organisasi Kemasyarakatan

1. Pengertian Badan

Sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan

³³ Ali, 2015, **Pengertian Hibah Menurut Hukum Islam (online)**, <http://www.pengertianpakar.com/2014/11/pengertian-hibah-menurut-hukum-islam.html#>, (30 Nopember 2015).

³⁴ Helmi Karim, **Fiqh Muamalah**, Jakarta Perseroan Terbatas Raja Grafindo Persada, edisi 1, cet. 2, 1997, halaman 73.

komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara (BUMN), atau badan usaha milik daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.³⁵

2. Pengertian Lembaga

Istilah atau pengertian lembaga adalah seperangkat hubungan dan norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai nyata yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial beserta serangkaian tindakan-tindakan penting dan berulang.³⁶ Terdapat pula pengertian mengenai lembaga yaitu himpunan norma-norma dari segala tingkatan yang berkisar pada suatu kebutuhan pokok dalam kehidupan masyarakat.³⁷

3. Pengertian Organisasi Kemasyarakatan

a. Organisasi

Organisasi merupakan sebuah susunan, perkumpulan yang memiliki aturan dari kelompok orang

³⁵ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Pasal 1 butir 11, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

³⁶ Saharuddin. **Nilai Kultur Inti dan Institusi Lokal Dalam Konteks Masyarakat Multi-Etnis**, Depok, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2001. halaman 1.

³⁷ Soerjono Soekanto, **Sosiologi Suatu Pengantar**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, halaman 15.

tertentu dengan latar dasar tujuan serta cita-cita yang sama.³⁸ Organisasi memiliki beberapa unsur diantaranya:

1) Manusia

Dalam keorganisasian, manusia sering disebut sebagai pegawai atau personel yang terdiri dari semua anggota organisasi tersebut dalam pembagian fungsi dan tingkatannya terdiri dari pimpinan sebagai unsur pimpinan tertinggi dalam organisasi, manajer yang memimpin tiap-tiap satuan unit kerja yang sudah dibagikan sesuai dengan tugas dan fungsinya, dan para pekerja.

2) Kerjasama

Suatu kegiatan bantu-membantu antar sesama anggota organisasi yang dilakukan bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, anggota organisasi dibagi menjadi beberapa bagian sesuai fungsi, tugas, dan tingkatannya masing-masing.

3) Tujuan Bersama

³⁸ M. Manulang, **Dasar-dasar manajemen**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, halaman 67.

Tujuan bersama merupakan arah atau sasaran yang dicapai. Tujuan merupakan titik akhir dari apa yang diharapkan atau dicapai dalam organisasi. Setiap anggota sebuah organisasi harus mempunyai tujuan yang sama agar organisasi tersebut dapat berjalan sesuai dengan keinginan bersama.

4) Peralatan

Peralatan merupakan segala sesuatu yang digunakan dalam organisasi seperti uang, kendaraan, gedung, tanah dan barang modal lainnya.

5) Lingkungan

Unsur Lingkungan merupakan unsur dampak dari adanya suatu organisasi, yang termasuk kedalam unsur lingkungan adalah:

- a) Kondisi atau situasi yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi berjalannya organisasi karena kondisi atau situasi sangat dekat hubungannya dengan organisasi dan anggotanya;

- b) Tempat atau lokasi, karena mempengaruhi sarana transportasi dan komunikasi; dan
- c) Wilayah operasi yang dijadikan sarana kegiatan organisasi, wilayah operasi dibagi menjadi 4 (empat), yaitu wilayah kegiatan, wilayah jangkauan, wilayah personil, wilayah kewenangan atau kekuasaan.

b. Kemasyarakatan

Kemasyarakatan berasal dari kata dasar masyarakat yaitu berarti suatu kumpulan beberapa individu yang melebur menjalin kehidupan bersama sebagai satu kesatuan yang saling membutuhkan, memiliki dan berciri-ciri sama sebagai kelompok.³⁹ Terdapat pula pendapat yang mengatakan bahwa masyarakat merupakan suatu kenyataan yang obyektif secara mandiri, bebas dari individu-individu yang merupakan anggota-anggotanya. Disisi lain masyarakat juga merupakan sekumpulan manusia dengan beberapa unsur yang tercakup di dalamnya.⁴⁰ Adapun unsur-unsur tersebut adalah:

³⁹ Badudu-Zain, Kamus **Umum Bahasa Indonesia**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, halaman 872.

⁴⁰ Soleman B. Taneko, **Struktur dan Proses Sosial: Suatu Pengantar Sosiologi Pembangunan**, Rajawali, Jakarta, 1984, halaman 11.

- 1) Masyarakat merupakan manusia yang hidup bersama;
- 2) Bercampur untuk waktu yang cukup lama;
- 3) Mereka sadar bahwa mereka merupakan suatu kesatuan; dan
- 4) Mereka merupakan suatu sistem hidup bersama.⁴¹

c. Penegrtian Organisasi Kemasyarakatan

Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.⁴²

C. Kajian Umum Tentang Teori Perbandingan Hukum

Istilah perbandingan hukum adalah istilah yang berasal dari bahasa asing, diterjemahkan sebagai berikut:⁴³

1. *Comparative law* (bahasa Inggris);
2. *Vergleihende rechstlehre* (bahasa Belanda); dan

⁴¹ *Ibid*, halaman 12.

⁴² Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan, Pasal 1 butir 1, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430.

⁴³ Barda Nawawi Arief, **Perbandingan Hukum Pidana Raja Grafindo**, Jakarta, 1990, halaman 3.

3. *Droit compare* (bahasa Perancis).

3 (tiga) hal tersebut menentukan bahwa perbandingan hukum merupakan suatu perbandingan yang dilakukan suatu sistem hukum dalam suatu Negara dengan Negara lain. Adapun pengertian tentang perbandingan hukum yaitu merupakan metode penyelidikan dengan tujuan untuk memperoleh pengetahuan yang lebih dalam tentang bahan hukum tertentu.

Penelitian ini mengusun perbandingan dari sebuah peraturan perundang-undangan yang baru dengan peraturan perundang-undangan yang lama, dalam hal ini adalah kajian mengenai perbandingan norma yang ada dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan norma dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Khususnya dalam hal pembagian dana belanja hibah.

D. Kajian Umum Tentang Teori Kewenangan

Berdasarkan pengertian umum atau bahasa, kata wewenang dapat diartikan sebagai (1) hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu; (2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.⁴⁴ Sedangkan menurut Bagir Manan wewenang berarti kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan tindakan tertentu yang dimaksud untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en*

⁴⁴ Anton M. Moeliono, dkk, **Kamus Umum Bahasa Indoneisa**, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, halaman 1128.

plitchen).⁴⁵ Selain itu menurut Herbert G. Hick sebagaimana yang telah dikutip oleh Jum Angraini, wewenang atau otoritas diartikan sebagai hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu organisasi, wewenang merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan instruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati.⁴⁶

Philipus M. Hadjon memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Kedua istilah tersebut sering disejajarkan dengan istilah *bovegheid* dalam bahasa Belanda. Namun harus dibedakan bahwa konsep *bovegheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun konsep hukum privat, sedangkan konsep wewenang atau kewenangan hanya digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bovegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechmacht*). Dengan demikian dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁴⁷

Mengenai sumber sebagai cara memperoleh wewenang, menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana yang telah dikutip oleh Lukman Hakim, dijelaskan bahwa setiap tindakan pemreintah disyaratkan harus bertumpu

⁴⁵ Bagir Manan, Wewenang Propinsi, **Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang**, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mei 2000, halaman 1-2.

⁴⁶ Jum Angraini, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, halaman 87.

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, **tentang wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid), dalam Pro Justicia**, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, No. 1 Tahun XVI, 1998, halaman 90

pada kewenangan yang sah, yang diperoleh dari tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi dikonsepsikan melalui pembagian kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan kewenangan delegasi dan mandat, meskipun sama-sama diperoleh melalui pelimpahan, tetapi kewenangan yang berasal dari delegasi dan mandat berbeda. Kewenangan mandat prosedur pelimpahan dalam hubungan rutin atasan dan bawahan yang tanggung jawabnya tetap berada di pihak yang memberi mandat serta setiap saat pemberi wewenang dapat menggunakan lagi wewenang mandat tersebut atas inisiatif sendiri. Sedangkan kewenangan delegasi prosedur pelimpahannya dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan yang tanggung jawabnya beralih kepada delegataris (penerima delegasi) serta pemberi wewenang tidak dapat menggunakan wewenang tersebut lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "*contariue actus*".⁴⁸

Wewenang dalam pemerintahan mempunyai beberapa sifat, yaitu antara lain sebagai berikut:⁴⁹

1. Selalu terikat kepada suatu masa tertentu, jadi tidak berlaku untuk selamanya;
2. Pelaksanaannya selalu tunduk pada batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik;
3. Dalam pemberian wewenang dan pencabutannya, selalu terdapat landasan-landasan hukum yang tertulis atau tidak tertulis;
4. Wewenang penguasa juga dibatasi oleh hukum.

⁴⁸ Lukman Hakim, **Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah**, Setara Press, Malang, 2012, halaman 75.

⁴⁹ Jum Anggraini, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, halaman 93.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, pejabat pemerintahan yang berwenang untuk mengelola keuangan daerah yaitu kepala pemerintahan daerah, sebagaimana ketentuan dalam pasal 6 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan :

“c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan”

Sedangkan dalam rangka kekuasaan pengelolaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.⁵⁰ Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Selanjutnya bahwa pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan tersebut didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang. Pejabat pengelola keuangan daerah adalah kepala badan/dinas/biro keuangan/bagian keuangan yang mempunyai

⁵⁰ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 10 ayat (1), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286

tugas melaksanakan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.⁵¹

E. Kajian Umum Tentang Teori Good Governance

1. Pengertian *Good Governance*

Good governance mulai dikenal oleh dunia melalui *Washington Consensus* pada awal tahun 1990-an yang dipromotori oleh Bank Dunia yang mempertemukan negara-negara donor dari Bank Dunia. Dalam pertemuan tersebut ditemukan banyaknya bantuan asing yang bocor akibat praktik *bad governance* (pemerintah yang tidak akuntabel, tidak transparan, penyalahgunaan wewenang, korupsi dan lain-lain). Oleh karena itu kemudian disepakati bahwa penerima bantuan harus diberikan persyaratan (*conditionally*) yaitu kesediaan untuk mempraktikkan *good governance* (keterbukaan, demokrasi, check and balance, dan lain-lain). Perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat-syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standart penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.⁵²

Good governance dapat diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif

⁵¹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 21, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.

⁵² Hafifah Sj. Sumarto, **Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, halaman 5.

dalam mengelola berbagai urusan Negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohensivitas sosial dalam masyarakat, yang pada tingkatnya dilakukan oleh instrument-instrument Negara.⁵³ *Good overnance* adalah sebuah paradigma baru yang ada dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Pilar-pilar yang menyokong dalam terwujudnya atau dapat tercapainya *good governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.⁵⁴

Dengan adanya kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*), maka disebut dengan istilah pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*). *Good governance* berkenaan dengan tiga tugas dasar pemerintahan, yaitu:⁵⁵

1. aMenjamin keamanan setiap orang adan a masyarakat;
2. aMengelola asuatu astruktur ayang a efektif a untuk a sektor apublik, bsektor aswasta dan amasyarakat; dan
3. aMemajukan asasaran ekonomis, asosial adan abidang alainnya asesuai adengan kehendak arakyat.

Hal ini berarti pemerintahan yang terkait harus mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, supremasi hukum, efisiensi, efektivitas, profesionalitas, akuntabilitas,

⁵³ Sedarmayanti, **Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju good Governance (Kepemerintahan yang Baik)**, Mandar Maju, Bandung, 2004, halaman 3.

⁵⁴ Pandji Santosa, **Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi Good Governance**, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, halaman 130.

⁵⁵ *Ibid*, halaman 67.

transparansi, pelayanan prima, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Hal tersebut di atas sama seperti yang dikemukakan oleh Bob Sugeng Hadiwinata bahwa asumsi dasar *good governance* haruslah menciptakan sinergi antara sektor pemerintah sebagai sektor penyedia perangkat aturan dan kebijakan, sektor bisnis atau swasta sebagai penggerak roda perekonomian, dan sektor masyarakat atau *civil society* sebagai swadaya guna yang dapat mengembangkan produktivitas ekonomi, efektivitas, dan efisiensi.⁵⁶

2. Syarat-Syarat Tercapainya *Good Governance*

Syarat-syarat untuk tercapainya atau terwujudnya *good governance* adapun pendapat yang membedakan hal tersebut menjadi beberapa hal, yaitu:⁵⁷

1. *aPartisipatoris*
*a*Setiap *a*pembuatan *a*peraturan *a*dan/atau *a*kebijakan *a*selalu *a*melibatkan *a*unsur *a*masyarakat *a*dengan *a*melalui *a*wakil-*a*wakilnya.
2. *aRule of law*
*a*Harus *a*ada *a*perangkat *a*hukum *a*yang *a*menindak *a*para *a*pelanggar, *a*menjamin *a*perlindungan *a*HAM, *a*tidak *a*memihak, *a*berlaku *a*pada *a*semua *a*warga.
3. *aTransparansi*
*a*Adanya *a*ruang-ruang *a*kebebasan *a*untuk *a*memperoleh *a*informasi *a*publik *a*bagi *a*warga *a*yang *a*membutuhkan *a*(diatur *a*dalam *a*Undang-Undang). *a*Ada *a*ketegasan *a*antara *a*rahasia *a*negara *a*dan *a*informasi *a*yang *a*terbuka *a*untuk *a*publik.
4. *aResponsiveness*
Lembaga *a*publik *a*harus *a*mampu *a*merespon *a*kebutuhan *a*masyarakat, *a*terutama *a*yang *a*berkaitan *a*dengan *a*“basic needs” (kebutuhan dasar) dan HAM (hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, dan hak budaya).

⁵⁶ Bob Sugeng Hadiwinata, **Good Governance; Konsep dan Teori, Mata kuliah Demokrasi, Civil Society, dan Kepemerintahan**, Universitas Padjadjaran, 2007, halaman 59.

⁵⁷ *Op,cit*, halaman 131.

5. *Konsensus*
Jika terdapat perbedaan kepentingan yang mendasar di dalam masyarakat, penyelesaian harus mengutamakan cara dialog/musyawarah menjadi konsensus.
6. *Persamaan hak*
Pemerintah harus menjamin bahwa semua pihak tanpa terkecuali dilibatkan dalam proses politik, tanpa ada satu pihak pun yang dikesampingkan.
7. *Efektivitas dan efisiensi*
Pemerintah harus efektif (absah) dan efisien dalam memproduksi output berupa aturan, kebijakan, pengelolaan keuangan negara, dan lain-lain.
8. *Akuntabilitas*
suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya.

Semua aspek tersebut di atas sangat dibutuhkan sebagai syarat bagi terciptanya suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*).

3. Asas-Asas Dalam *Good Governance*

Asas-asas dalam *good governance* mempunyai beberapa fungsi, antara lain yaitu:⁵⁸

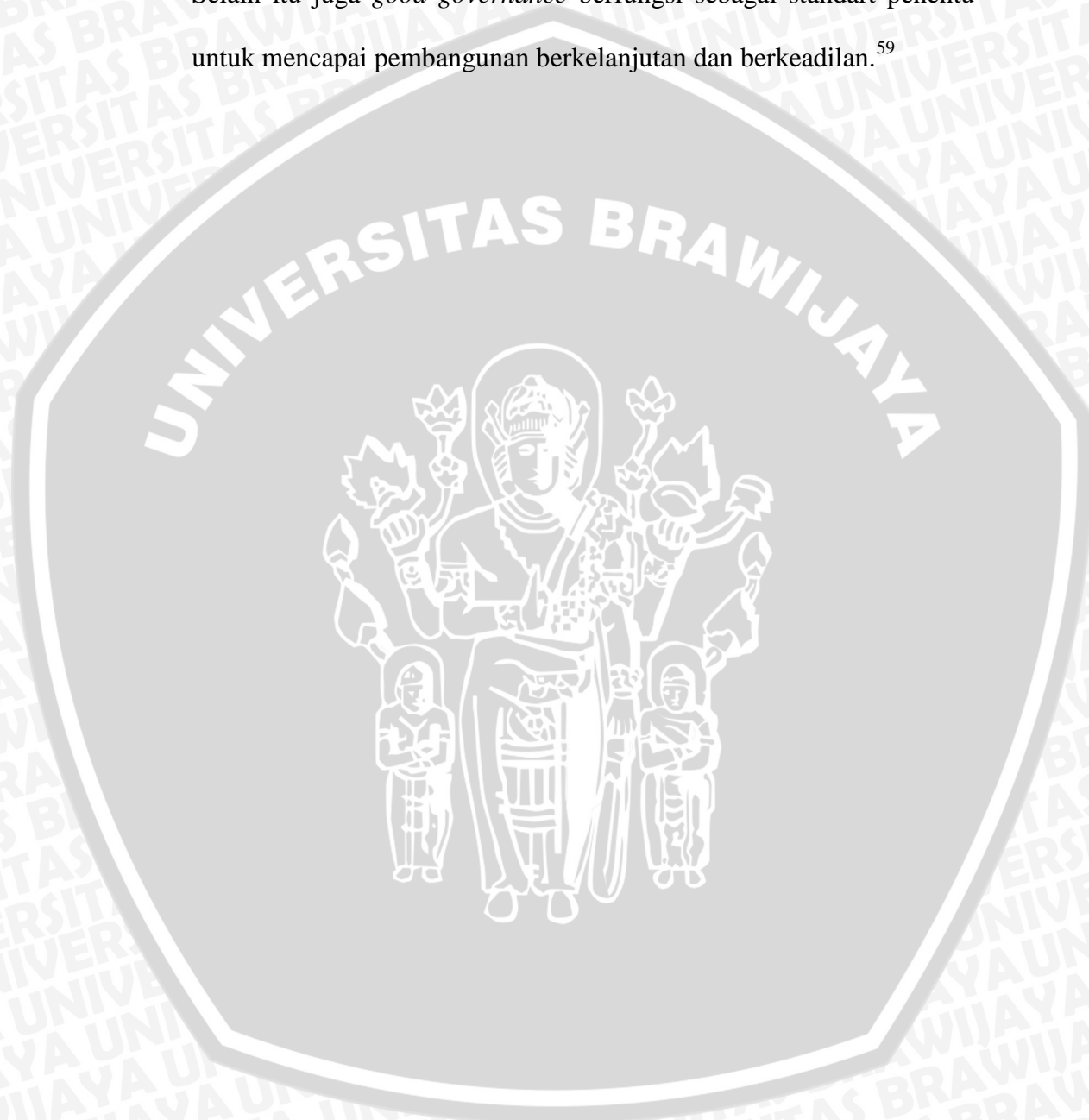
1. Fungsi asas *good governance* bagi administrasi Negara
Sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat samir, samar, atau tidak jelas. Membatasi dan menghindari kemungkinan pejabat administrasi negara menggunakan diskresi (*Freies Ermessen*) atau melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan.
2. Fungsi asas *good governance* bagi masyarakat
Sebagai pencari keadilan serta dapat digunakan sebagai dasar gugatan tata usaha negara.
3. Fungsi asas *good governance* bagi hakim tata usaha Negara

⁵⁸ SF. Marbun, *Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia, tulisan pada Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2001, halaman 210-211.

Sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat tata usaha negara.

4. Fungsi asas *good governance* bagi badan *legislative* Sebagai acuan dan digunakan dalam membuat peraturan perundang-undangan.

Selain itu juga *good governance* berfungsi sebagai standart penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.⁵⁹



⁵⁹ Hafifah Sj. Sumarto, **Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, halaman 5.