

**KEPASTIAN HUKUM KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH  
DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI KABUPATEN  
PENAJAM PASER UTARA**  
*LEGAL SATISFACTION OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITY IN  
REGIONAL FINANCIAL MANAGEMENT IN NORTH PASTER DISTRICT  
DISTRICT*

**Eko Yulianto, Bruce Anzward, Suhadi**  
Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Balikpapan

**Abstrak**

Kebijakan penyusunan, pelaksanaan dan penetapan anggaran harus tetap prinsip anggaran yang berimbang dan dinamis prinsip kemandirian, prinsip efisiensi, anggaran dan prioritas dengan berlakunya itu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka Bupati sebagai Kepala Daerah berhak dan mempunyai wewenang dalam memimpin pemerintahan pada umumnya dan sebagai pemegang kekuasaan umum dalam pengelolaan keuangan daerah. Kepala Daerah berhak menentukan langkah dan cara-cara dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut. Rumusan Masalah Bagaimana Kepastian Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Penajam Paser Utara. Penelitian yang dilakukan dalam membahas masalah tersebut diatas menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian kepustakaan berdasarkan data pustaka dan norma-norma hukum tertulis dengan mengkaji penerapan atas kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dikemukakan kesimpulan adalah Dengan masih berlakunya beberapa Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang ada di Kabupaten Penajam Paser Utara dikaitkan dengan teori kepastian hukum, maka mengenai kepastian hukum kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Penajam Paser Utara tidak memberikan kepastian hukum bagi Badan Keuangan dan perangkat daerah dalam melaksanakan pertanggungjawaban keuangan daerah. Pengaturan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Penajam Paser Utara mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang sejalan dengan prinsip *good governance* dan memiliki nilai demokrasi.

Kata Kunci : Kepastian Hukum, Kewenangan Pemerintah Daerah, Pengelolaan Keuangan

*Abstract*

*The policy of preparing, implementing and stipulating the budget must keep the principle of a balanced and dynamic budget the principle of independence, the principle of efficiency, budget and priorities with the enactment of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Governments, the Regent as the Head of the Region has the right and authority to lead the government in general and as holders of general power in the management of regional finances. The Regional Head has the right to determine the steps and methods in managing the regional finances. Problem Formulation of How Legal Certainty The Authority of Local Government in Regional Financial Management in North Penajam Paser Regency. Research conducted in discussing the problem above uses normative juridical research methods, namely library research based on literature data and written legal norms by examining the application of the rules or norms in positive law. Based on the results of the discussion described in the previous chapter, the conclusion is that with the enactment of several Regional Financial Management Regulations in the District of North Penajam Paser associated with the theory of legal certainty, the legal certainty of the authority of the local government in the management of regional finance in the District of Penajam Paser The North does not provide legal certainty for financial institutions and regional apparatuses in carrying out regional financial accountability. Regional financial management arrangements in Penajam Paser Utara Regency refer to the Minister of Home Affairs Regulation No. 13/2006 which is in line with the principles of good governance and has democratic values.*

*Keywords: Legal Certainty, Regional Government Authority, Financial Management*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam rangka pertanggungjawaban publik, Pemerintah Daerah harus melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (*value for money*) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*publik money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik. Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan daerah masih memprihatinkan. Anggaran daerah, khususnya pengeluaran daerah belum mampu berperan sebagai insentif dalam mendorong laju pembangunan di daerah. Sementara pengeluaran daerah terus meningkat, sehingga hal tersebut meningkatkan, sehingga hal tersebut meningkatkan *fiscal gap*. Keadaan ini pada akhirnya akan menimbulkan underfinancing atau overfinancing yang pada gilirannya akan mempengaruhi tingkat ekonomi, efisiensi dan efektivitas unit kerja Pemerintah Daerah.<sup>1</sup>

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun

2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka penerapan model demokrasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan Otonomi Daerah menuntut adanya partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah (lokal) tanpa mengabaikan prinsip persatuan negara dan bangsa. Pemaknaan Otonomi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terletak pada adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang menurut Van der Pot, bahwa makna dari Otonomi, yaitu pada aspek pengaturan (*regeling*) dan pengurusan (*bestuur*) urusannya sendiri.

Otonomi juga berarti bentuk pemerintahan sendiri (*self government*), yakni adanya hak untuk memerintah atau menentukan nasibnya sendiri (*the right of self government, self determination*). Pemerintahan sendiri ini haruslah dihormati, diakui, dan dijamin oleh pihak lain terhadap fungsi Daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa. Dengan demikian, pemerintahan otonomi berarti memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasibnya sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil. Juga pemerintahan otonomi berarti memiliki supremasi atau dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah di setiap negara terdapat berbagai urusan di daerah dimana suatu urusan tetap menjadi urusan Pemerintah Pusat dan urusan lainnya menjadi urusan rumah tangga daerah sendiri, sehingga harus ada pembagian yang jelas. Dalam rangka melaksanakan

---

<sup>1</sup> Mahmudi.2009.Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta.hlm.9

cara pembagian urusan dikenal adanya sistem otonomi yang dikenal sejak dulu, yakni cara pengisian rumah tangga daerah atau sistem rumah tangga daerah. Sistem rumah tangga Daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintah antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut adalah bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi adalah pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar Pemerintah Pusat. Operasionalisasi Otonomi ini mencakup 2 (dua) komponen utama Otonomi, yaitu *Pertama*, komponen wewenang menetapkan dan melaksanakan kebijaksanaan sebagai komponen yang mengacu pada konsep pemerintahan yang terdapat dalam pengertian Otonomi. *Kedua*, komponen kemandirian sebagai komponen yang mengacu pada kata “oleh, dari dan untuk rakyat”. Kemandirian ini mendorong tumbuhnya aktivitas yang sebagaimana dikemukakan Moh. Hatta sebagai “prakarsa dan aktivitas sendiri”.<sup>2</sup> Selain itu, dari sisi lain Otonomi juga diartikan sebagai membuat Undang-Undang sendiri (*zelfwegeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechpraak*) dan menindak sendiri (*zelfpolitie*). Dengan demikian, maka Otonomi dapatlah diartikan juga sebagai kebebasan dan kemandirian untuk memelihara dan memajukan kepentingan, khususnya Daerah dengan wewenang sendiri untuk menetapkan peraturan sendiri dan menjalankan Pemerintahan Daerah sendiri tanpa adanya intervensi dari pihak manapun.

Bila otonomi diartikan sebagai segala tugas yang ada pada daerah atau dengan kata lain apa yang harus dikerjakan oleh Pemerintah Daerah, maka di dalamnya melekat kewenangan yang meliputi kekuasaan (*macht; bevoegdheiden*), hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada Daerah dalam menjalankan tugasnya. Masalahnya kewenangan mana yang diatur Pemerintah Pusat kewenangan mana yang diatur oleh Pemerintah Daerah. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu pembagian keuangan yang adil, proposional, demokratis, transparan, dan bertanggungjawab. Dalam jangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta besarnya pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pergeseran penggunaan dana yang lebih besar untuk daerah umumnya akan berdampak pada peningkatan peranan pemerintah daerah dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan secara umum, utamanya yang berkaitan dengan fungsi alokasi, kecuali atas dana yang bersumber dari DAK (Dana Alokasi Khusus). Pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh atas pengalokasian dan penggunaan dana perimbangan tersebut. Hal ini tentu saja membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan efektifitas pencapaian kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka Desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD.

Kebijakan penyusunan, pelaksanaan dan penetapan anggaran harus tetap prinsip anggaran yang berimbang dan dinamis prinsip kemandirian, prinsip efisiensi, anggaran dan prioritas dengan berlakunya itu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka Bupati

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 27

sebagai Kepala Daerah berhak dan mempunyai wewenang dalam memimpin pemerintahan pada umumnya dan sebagai pemegang kekuasaan umum dalam pengelolaan keuangan daerah. Kepala Daerah berhak menentukan langkah dan cara-cara dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut.

## B. Rumusan Masalah

Dengan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah Bagaimana Kepastian Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Penajam Paser Utara.

## C. Tinjauan Pustaka

### 1. Teori Kepastian hukum

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut<sup>3</sup>:

- a. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
- c. Asas kemanfaatan hukum (*zweckmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya

dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan<sup>4</sup>. Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian<sup>5</sup>.

Faktanya apakah ketiga unsur tujuan hukum tersebut tidak menimbulkan masalah. Karena tidak jarang antara kepastian hukum terjadi benturan dengan keadilan, benturan antara kepastian hukum dengan kemanfaatan, dan antara keadilan dengan kepastian hukum. Dapat diambil contoh dalam sebuah perkara hukum, kalau hakim diharuskan mengambil keputusan yang adil maka rasa adil dari pihak lain tentu akan dikorbankan. Jika ingin menegakkan keadilan maka tentu kemanfaatan dan kepastian hukum harus dikorbankan. Meskipun memang antara penggugat

---

<sup>3</sup> Dwika, “Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum”, <http://hukum.kompasiana.com>. (02/04/2011), diakses pada 24 Juli 2014.

---

<sup>4</sup> Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm.59.

<sup>5</sup> Achmad Ali, 2002 *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm.82-83.

dan tergugat memiliki nilai atau rasa adil yang berbeda-beda. Keadilan bisa saja lebih diutamakan dan mengorbankan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Hukum merupakan kumpulan aturan yang tertata dalam bentuk sebuah sistem yang membatasi ruang gerak tingkah laku manusia sebagai subjek hukum tentang hal-hal yang bisa dan tidak bisa dilakukan dalam kehidupan bermasyarakat, yang apabila aturan tersebut dilanggar maka akan mendapat sanksi. Dengan uraian antara tujuan dan hukum maka dapat diambil sebuah kesimpulan tujuan hukum merupakan arah atau sasaran yang hendak diwujudkan dengan memakai hukum sebagai alat dalam mewujudkan tujuan tersebut dalam tatanan mengatur masyarakat. Hukum memiliki fungsi tidak hanya menegakkan keadilan tetapi juga menegakkan kepastian dan kemanfaatan. Berkaitan dengan hal tersebut asas prioritas yang telah ditelurkan Gustav Radbruch menjadi titik terang dalam masalah ini. Prioritas keadilan dari segala aspek lain adalah hal penting. Kemanfaatan dan kepastian hukum menduduki strata dibawah keadilan. Faktanya sampai saat ini diterapkannya asas prioritas ini membuat proses penegakan dan pemberlakuan hukum positif di Indonesia masih dapat berjalan.

Faktanya dilapangan ketiga tujuan hukum tetap saja ada pertetangan. Dalam teori filsafat hukum juga selalu mengagungkan keadilan, mulai teori hukum alam sejak Socrates hingga Francois Geny, selalu mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Banyak teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil, semua menegaskan bahwa keadilan harus diagungkan. Keadilan harus dinomorsatukan, dan keadilan harus di atas segala-galanya untuk selalu diperjuangkan oleh setiap manusia. Itulah keadilan yang seharusnya selalu

diperjuangkan. Maka demi tercapainya tujuan hukum yang menuntut kedamaian, ketentraman, kesejahteraan dan ketertiban dalam masyarakat. Asas prioritas dalam tujuan hukum yang ditelurkan Gustav Radbruch dapat dijadikan pedoman. Apalagi dengan kondisi masyarakat Indonesia yang berasal dari berbagai latar belakang. Asas prioritas yang mengedepankan keadilan daripada manfaat dan kepastian hukum menjawab persoalan kemajemukan di Indonesia. Tetapi menjadi catatan penerapan asas prioritas dapat dilakukan selama tidak mengganggu ketenteraman dan kedamaian manusia selaku subjek hukum dalam masyarakat.

## 2. Teori Kewenangan

### a. Pengertian Kewenangan

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain<sup>6</sup>. Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik<sup>7</sup>. Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang

---

<sup>6</sup> Kamal Hidjaz. 2010. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. hlm 35.

<sup>7</sup> Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm 71.

sekaligus berarti hak dan kewajiban<sup>8</sup>. Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara<sup>9</sup>. Berdasarkan definisi kewenangan menurut para ahli diatas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang beritindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### b. Sumber Kewenangan

Indroharto, mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi, delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara *atribusi*, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara

atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain<sup>10</sup>.

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang<sup>11</sup>. Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi

---

<sup>8</sup> Nurmayani.2009. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandar Lampung. hlm 26.

<sup>9</sup> Ridwan HR. *Op.Cit.* hlm. 99.

---

<sup>10</sup> Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan. hlm. 68.

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm. 104-105.

pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan<sup>12</sup>.

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris)<sup>13</sup>.

### 3. Kewenangan Pemerintah Daerah

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 yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945), sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan untuk daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja

dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi<sup>14</sup>.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan-Hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaan otonomi

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid. hlm. 109.

---

<sup>14</sup> Bagir Manan. 2005. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta. Penerbit Pusat Studi Hukum. hlm. 37-38.

tersebut tetaplah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>15</sup>.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pemberian kewenangan otonomi Kepala Daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota yaitu daerah provinsi diberikan kewenangan secara terbatas yang meliputi kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota. Melalui otonomi diharapkan daerah akan mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintahan pusat diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada masyarakat<sup>16</sup>.

Otonomi yang bertanggungjawab yang dimaksud berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepala daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan

kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### a. Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengertian Pengelolaan keuangan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi: perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam menyelenggarakan keseluruhan Pengelolaan Keuangan Daerah. Sedangkan keuangan daerah itu adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Karena dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 telah menjelaskan tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, oleh sebab itu Pengelolaan Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 meliputi:

- 1) asas umum pengelolaan keuangan daerah;
- 2) pejabat-pejabat yang mengelola keuangan Daerah;
- 3) struktur APBD;
- 4) penyusunan RKPD, KUA, PPAS, dan RKA-SKPD;
- 5) penyusunan dan penetapan APBD;
- 6) pelaksanaan dan perubahan APBD;
- 7) penatausahaan keuangan daerah;
- 8) pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- 9) pengendalian defisit dan penggunaan surplus APBD;
- 10) pengelolaan kas umum daerah;
- 11) pengelolaan piutang daerah;
- 12) pengelolaan investasi daerah;

---

<sup>15</sup> Rozali Abdullah. 2005. Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. Jakarta. PT.Raja Grafindo Persada.hlm.8.

<sup>16</sup> HAW Widjaja.2013. Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia. Jakarta. Raja Grafindo Persada..hlm.7.

- 13) pengelolaan barang milik daerah;
- 14) pengelolaan dana cadangan;
- 15) pengelolaan utang daerah;
- 16) pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah;
- 17) penyelesaian kerugian daerah;
- 18) pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah;
- 19) pengaturan pengelolaan keuangan daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dijelaskan bahwa dalam pelaksanaannya dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, efektif, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan. Dalam hal ini pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah harus berpacu atau berpedoman pada Undang-Undang tersebut. Pengelolaan keuangan daerah harus bersinergi dengan Pengelolaan Keuangan Negara. Pelimpahan ditetapkan oleh kepala daerah berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang. Sekretaris Daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dalam Pasal 5 ayat (3) huruf a berkaitan dengan peran dan fungsinya dalam membantu kepala daerah menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah termasuk Pengelolaan Keuangan Daerah. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas kepala daerah.

#### b. Sistem Keuangan Daerah

Pada dasarnya, sistem pengelolaan keuangan merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kerangka system penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa sistem pengelolaan keuangan, pada dasarnya merupakan subsistem dari sistem pemerintahan itu sendiri. Sedangkan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia

merumuskan sistem sebagai suatu totalitas yang terdiri dari subsistem-subsistem dengan atribut- atributnya yang satu sama lain berkaitan, saling ketergantungan satu sama lain, saling berinteraksi dan saling pengaruh mempengaruhi sehingga keseluruhannya merupakan suatu kebulatan yang utuh serta mempunyai peranan dan tujuan tertentu.<sup>17</sup> Sedangkan tujuan utama dari pengelolaan keuangan pemerintah daerah seperti disebutkan Brian Binder adalah tanggung jawab, memenuhi kewajiban keuangan, kejujuran, hasil guna dan daya guna, serta pengendalian.<sup>18</sup> Penerapan pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien memerlukan pengaturan hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian keberadaan hukum menjadi sesuatu yang sangat penting bagi proses pengelolaan keuangan daerah karena melalui sarana perangkat hukum, pengelolaan keuangan daerah diharapkan memiliki dan menjamin suatu kondisi yang tertib, pasti dan adil.

Upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dapat dilakukan pemisahan dan merupakan satu kesatuan. Hal ini sejalan dengan kesepakatan luhur yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan". Sementara itu dalam otonomi daerah, masalahnya bukan hanya pelimpahan kewenangan dan pembiayaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk

---

<sup>17</sup> Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 1988. *Sistem Administrasi Negara RI*, LAN, Jakarta, hlm. 1

<sup>18</sup> Brian Binder, 1989. *Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah*, dalam Nick Devas *et al*, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI Press, Jakarta, hlm. 279

meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan utama hubungan ini ialah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian ini, bagaimana agar antara potensi dan sumberdaya masing-masing daerah dapat sesuai.<sup>19</sup> Dalam bagian lain Davey juga merinci bahwa tujuan hubungan antara pusat dan daerah adalah .<sup>20</sup>

- 1) Adanya pembagian wewenang yang rasional antara tingkat-tingkat pemerintahan mengenai peningkatan sumber-sumber pendapatan dan penggunaannya.
- 2) Pemerintah daerah memiliki sumber-sumber dana yang cukup, sehingga dapat menjalankan tugas dan fungsi dengan baik (penyediaan dana untuk menutup kebutuhan rutin dan pembangunan).
- 3) Pembagian yang adil antara pembelanjaan daerah yang satu dan daerah lainnya.
- 4) Pemerintah daerah dalam mengusahakan pendapatan (pajak dan retribusi) sesuai dengan pembagian yang adil terhadap keseluruhan beban pengeluaran pemerintah.

Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dalam kerangka Negara Kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan

dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan.<sup>21</sup>

#### D. Metode Penelitian

Langkah-langkah yang di ambil dalam metode penelitian ini antara lain :

##### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam membahas masalah tersebut diatas menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian kepustakaan berdasarkan data pustaka dan norma-norma hukum tertulis dengan mengkaji penerapan atas kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian yang dilakukan dalam hal ini mengacu pada penerapan kaedah hukum, yang meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Norma hukum yang berlaku tersebut berupa norma hukum positif yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, baik dalam bentuk Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden dan lain sebagainya, serta norma yang dibentuk oleh lembaga peradilan, dan lembaga pemerintahan seperti Surat keputusan Gubernur. Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu merupakan penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu data yang terkumpul, dan pada akhirnya untuk mendapatkan kesimpulan dan saran dari masalah yang diteliti.

##### 2. Sumber Data

---

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri.2003. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 85

---

<sup>21</sup> HAW Widjaja.2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 41.

Sumber data yang diperlukan dalam penelitian ini diperoleh dari perpustakaan dan dokumen-dokumen resmi. Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tertier, yaitu:<sup>22</sup>

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari norma atau kaedah dasar, yaitu Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keuangan daerah, khususnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti: hasil-hasil penelitian, karya dari kalangan pakar hukum tata negara, politik, dan sebagainya yang memiliki hubungan analisis dengan topik penelitian ini.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa penelitian ini memusatkan pada data sekunder, sehingga pengumpulan data ditempuh dengan melakukan studi kepustakaan dan studi dokumen. Bahan dokumen diperoleh dengan cara menginventarisasi dan mengkoleksi semua peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan masalah keuangan daerah. Akan tetapi untuk memperkuat data tersebut dilakukan pula studi lapangan dengan melakukan diskusi secara bebas dan mendalam dengan menggunakan teknik wawancara (*interview*). Jenis pedoman

wawancara yang dipilih adalah wawancara terbuka (*opened interview*) atau wawancara tidak terstruktur (*unstructured interview*). Peneliti hanya menggunakan panduan pokok dari butir-butir pertanyaan yang diajukan dalam wawancara, yang dikembangkan menjadi banyak pertanyaan pada saat wawancara dilakukan. Pertanyaan-pertanyaan berikutnya dari peneliti bersumber dari jawaban yang diberikan terhadap pertanyaan induk, yang bersifat mendalam dan komprehensif dari jawaban informan.

### 4. Analisis Data

Data yang diperoleh disajikan secara kualitatif, dianalisis secara deskriptif. Melalui analisis ini jawaban permasalahan sebagai hasil temuan penelitian dikemukakan dalam bentuk uraian sistematis dengan menjelaskan hubungan antara berbagai jenis data yang didapatkan dan memformulasikannya menjadi suatu verifikasi dan kesimpulan penelitian secara komprehensif (menyeluruh). Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisis data:

- a. Memilih data-data yang berkaitan dengan masalah keuangan daerah dan keuangan negara, kemudian memisahkan mana data yang relevan dan mana pula data yang tidak relevan. Data yang relevan digunakan sebagai bahan analisis berikutnya, sedangkan data yang tidak relevan disisihkan atau disimpan untuk sementara. Jika dibutuhkan data yang sudah disimpan dapat diambil kembali, baik untuk kebutuhan penelitian ini maupun untuk kebutuhan penelitian berikutnya yang terkait dengan topik penelitian ini;
- b. Data yang relevan selanjutnya diolah dan disajikan dalam bentuk sederhana untuk memudahkan interpretasi data tersebut;
- c. Memverifikasi data tersebut menurut permasalahan penelitian dan

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto.1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm.52

mengambil kesimpulan atau hasil dari semua kegiatan penelitian ini. Pengambilan kesimpulan tetap mengacu secara konsisten terhadap fokus permasalahan yang dibahas.

## E. Pembahasan

### 1. Kepastian Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kabupaten Penajam Paser Utara

#### a. Gambaran Umum Kabupaten Penajam Paser Utara

Kabupaten Penajam Paser Utara secara formal awalnya masuk dalam wilayah Kabupaten Pasir Provinsi Kalimantan Timur, namun secara yuridis formal berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur, maka terbentuklah Kabupaten Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai Kabupaten ke 13 (*tiga belas*) di Kalimantan Timur. Dengan penetapan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2002 ini, maka 4 (empat) kecamatan yakni Kecamatan Penajam, Kecamatan Waru, Kecamatan Babulu dan Kecamatan Sepaku telah resmi menjadi satu dalam wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara dengan Ibukota Penajam.

Berdasarkan data Jumlah penduduk kabupaten Penajam Paser Utara berdasarkan data Tahun 2014 adalah 178.670 jiwa. Terdiri dari laki-laki berjumlah 94.578 jiwa (52,93%) sedangkan perempuan berjumlah 84.092 jiwa (47,07%). Kepadatan penduduk rata-rata 54 orang/km<sup>2</sup> dengan letak geografis Kabupaten Penajam Paser Utara adalah 00°54'43,78" - 01°30'00" Lintang Utara dan 116°27'40,54" - 116°49'21,08" Bujur Timur, sementara secara administratif, Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut:

1) Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Loa Kulu dan Kecamatan

Loa Janan Kabupaten Kutai Kartanegara;

- 2) Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Samboja Kabupaten Kutai Kartanegara, Kota Balikpapan dan selat Makasar;
- 3) Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Samboja Kabupaten Kutai Kartanegara, Kota Balikpapan dan selat Makasar;
- 4) Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Bongan Kabupaten Kutai Barat dan Kecamatan Long Kali Kabupaten Paser.

Wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki luas wilayah ± 3.333,06 km<sup>2</sup> dengan komposisi pembagian wilayah yakni daratan 3.060,82 km<sup>2</sup> serta laut 272,24 km<sup>2</sup> dengan pembagian wilayah yakni Kecamatan Penajam dengan luas wilayah 1.207,37 km<sup>2</sup> yang terdiri 19 Kelurahan, 4 Desa dan 178 Rukun Tetangga, Kecamatan Sepaku dengan luas wilayah 1.172,36 km<sup>2</sup> yang terdiri 4 Kelurahan, 11 Desa dan 242 Rukun Tetangga, Kecamatan Waru dengan luas wilayah 553,88 km<sup>2</sup> yang terdiri 1 Kelurahan, 3 Desa dan 43 Rukun Tetangga dan Kecamatan Babulu dengan luas wilayah 399,45 km<sup>2</sup> yang terdiri 12 Desa dan 153 Rukun Tetangga. Berdasarkan kondisi masyarakat Kabupaten Penajam Paser Utara saat ini dengan tantangan yang dihadapi dalam 20 (dua puluh) tahun mendatang serta dengan memperhitungkan modal dasar yang dimiliki oleh masyarakat Kabupaten Penajam Paser Utara dan amanat pembangunan yang tercantum dalam Rencana Jangka Panjang Nasional 2006-2026, maka telah ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2013-2018 sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2013-2018, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 yang menyatakan "Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya

disingkat RPJMD adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2013-2018.

## **2. Kepastian Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan di Kabupaten Penajam Paser Utara**

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, antara lain memberikan kekuasaan dalam penetapan produk pengaturan sebagai berikut :

- a. Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah.
- b. Sistem dan Prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Surat Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah tersebut.
- c. Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pengelolaan keuangan daerah dan kinerja keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektifitas keuangan.
- d. Laporan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut merupakan dokumen daerah sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.

Oleh karena itu mengacu pada Undang-Undang tersebut diatas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dalam pengelolaan keuangan daerah berdasarkan pada Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati yaitu :

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam Peraturan Daerah ini mengatur tentang ruang lingkup pengelolaan keuangan daerah, meliputi :

- a) Hak daerah untuk memungut pajak daerah, retribusi daerah dan melakukan pinjaman;
- b) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c) Penerimaan Daerah;
- d) Pengeluaran daerah;
- e) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; dan
- f) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan/ atau kepentingan umum.

Dalam Peraturan Daerah ini masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mana didalam penyajian laporan keuangan terdiri dari 4 (empat) item, yaitu : Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Sedangkan didalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah penyajian laporan keuangan terdiri dari 7 (tujuh) item, yaitu : laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD.

Dalam Peraturan Bupati ini masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mana didalam penyajian laporan keuangan terdiri dari 4 (empat) item, yaitu : Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Sedangkan didalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

tentang Pemerintah Daerah penyajian laporan keuangan terdiri dari 7 (tujuh) item, yaitu : laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disebut kepala SKPKD. Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan pengguna anggaran dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD.

2) Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 20 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 39 Tahun 2009 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah.

Ruang lingkup yang diatur dalam Peraturan Bupati ini meliputi :

- a) Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b) Azas Umum dan Struktur APBD;
- c) Penyusunan Rancangan APBD;
- d) Penetapan APBD;
- e) Pelaksanaan APBD;
- f) Perubahan APBD;
- g) Pengelolaan Kas;
- h) Penatausahaan Keuangan Daerah;
- i) Akuntansi Keuangan Daerah;
- j) Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
- k) Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- l) Kerugian Daerah; dan
- m) Pengelolaan Keuangan BLUD.

Dalam Peraturan Bupati ini masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang mana didalam penyajian laporan keuangan terdiri dari 4 (empat) item, yaitu : Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Sedangkan didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintah Daerah penyajian laporan keuangan terdiri dari 7 (tujuh) item, yaitu : laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah Kepala Bagian Keuangan Sekretariat Daerah. Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna barang yang selanjutnya disingkat KPA adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan pengguna anggaran/pengguna barang dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD di unit kerja.

3) Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 29 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bupati Nomor 39 Tahun 2009 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah. Ruang lingkup yang diatur dalam Peraturan Bupati ini meliputi :

- a) Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b) Azas Umum dan Struktur APBD;
- c) Penyusunan Rancangan APBD;
- d) Penetapan APBD;
- e) Pelaksanaan APBD;
- f) Perubahan APBD;
- g) Pengelolaan Kas;
- h) Penatausahaan Keuangan Daerah;
- i) Akuntansi Keuangan Daerah;
- j) Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
- k) Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- l) Kerugian Daerah; dan
- m) Pengelolaan Keuangan BLUD.

Dalam Peraturan Bupati ini sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dimana dalam penyusunan laporan keuangan Pemerintah Daerah terdiri dari 7 (tujuh) item, yaitu : laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, laporan operasional, laporan perubahan ekuitas,

laporan perubahan saldo anggaran lebih, dan catatan atas laporan keuangan. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disebut kepala SKPKD.

- 4) Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Ruang Lingkup Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah pada SKPD, meliputi :

- a) Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b) Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- c) Penatausahaan Keuangan Daerah;
- d) Akuntansi Keuangan Daerah;
- e) Laporan Keuangan pada SKPD;
- f) Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD; dan
- g) Hal-hal Khusus Lainnya.

Sedangkan sebagai dasar acuan dalam Penetapan Peraturan Bupati ini adalah :

- a) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
- c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah ; dan
- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi

Pemerintahan Berbasis Akruwal pada Pemerintah Daerah.

Dalam Peraturan Bupati ini sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan batas akhir penyampaian SPM (Surat Perintah Membayar) LS sampai tanggal 14 Desember tahun berkenaan.

- 5) Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 31 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Ruang Lingkup Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah pada SKPD, meliputi :

- a. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- c. Penatausahaan Keuangan Daerah;
- d. Akuntansi Keuangan Daerah;
- e. Laporan Keuangan pada SKPD;
- f. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
- g. Hal-hal khusus lainnya.

Sedangkan sebagai dasar acuan dalam Penetapan Peraturan Bupati ini adalah :

- a) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
- c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah ; dan
- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang

Perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua pada Pemerintah Daerah.

Dalam Peraturan Bupati ini sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan batas akhir penyampaian SPM (Surat Perintah Membayar) LS sampai tanggal 28 Desember tahun berkenaan. Teori kepastian hukum digunakan sebagai pisau analisis terhadap permasalahan, yaitu mengenai Kepastian Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Penajam Paser Utara. Berdasarkan pembahasan tersebut diatas dikaitkan dengan teori kepastian hukum, maka mengenai kepastian hukum kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Penajam Paser Utara tidak memberikan kepastian hukum bagi Badan Keuangan dan perangkat daerah dalam melaksanakan pertanggungjawaban keuangan daerah.

#### **F. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dikemukakan kesimpulan adalah Dengan masih berlakunya beberapa Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang ada di Kabupaten Penajam Paser Utara dikaitkan dengan teori kepastian hukum, maka mengenai kepastian hukum kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Penajam Paser Utara tidak memberikan kepastian hukum bagi Badan Keuangan dan perangkat daerah dalam melaksanakan pertanggungjawaban keuangan daerah. Pengaturan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Penajam

Paser Utara mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang sejalan dengan prinsip *good governance* dan memiliki nilai demokrasi serta sesuai dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, efisiensi dan efektivitas. Hal ini dibuktikan dalam penyusunan APBD yang demokratis mengedepankan peran serta masyarakat melalui musyawarah perencanaan dan pembangunan (Musrenbang) mulai dari tingkat Desa/Kelurahan, tingkat Kecamatan dan tingkat Kabupaten untuk mengakomodir usulan dan kegiatan masyarakat.

#### **G. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka melalui kesempatan ini penulis ingin mengajukan saran ialah Agar Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara harus menata kembali peraturan terkait pengelolaan keuangan daerah dengan cara merubah kembali atau melakukan revisi/perubahan sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah dan pedoman pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan menerbitkan Peraturan Daerah serta Peraturan Bupati yang baru yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku demi terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang memiliki keabsahan yuridis serta berlandaskan pada peraturan yang ada diatasnya.

Diharapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan mengembangkan akuntabilitas publik dalam keseluruhan rangkaian pembuatan APBD, serta membuka peran serta masyarakat seluas-luasnya melalui perumusan, penetapan, dan implementasi APBD yang demokratis. Agar pemerintah daerah meningkatkan

jumlah aparatur negara yang memahami dan dapat menerapkan prinsip-prinsip *good governance* secara konsisten dan berkelanjutan pada semua tingkat dan lini pemerintahan dan pada semua kegiatan, serta melakukan pembenahan manajemen pemerintahan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi kinerja kebijakan dan program pembangunan secara bertahap dan konsisten yang efektif dan efisien serta berorientasi pada peningkatan kinerja instansi dan para pegawai.

DAFTAR PUSTAKA

Persada:2013

A. Buku – Buku

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Adrian Siutet. 2009. *Implementasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Jakarta :Penerbit Sinar Grafika.
- Agus Dwiyanto.2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, Cet Ke-3.
- Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*.Fakultas Hukum Unpad. Bandung, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH UII, Yogyakarta, 2001
- Brian Binder,1989.*Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah*, dalam Nick Devas *et al*, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI Press, Jakarta.
- Dasril Munir, *et al*, *Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI), Yogyakarta, 2004.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010.
- HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- \_\_\_\_\_, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*.Jakarta. Raja Grafindo
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan. 1993.
- J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Pt. Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010.
- Kenneth Davey, *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, dalam Nick Devas *et al*, *op.cit*.
- Mahmudi. 2009.*Manajemen Keuangan Daerah*.Yogyakarta.
- Nick Devas *et al*, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1989
- Nurmayani S.H.,M.H. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandarlampung. 2009.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2000
- Sahya Anggara. 2012. *Ilmu Administarasi Negara Kajian Konsep, Teori dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance*,Bandung : Putaka Setia, Cet. Ke-1.
- Sinaga,B.M dan H Siregar. 2005. *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Pembangunan Daerah Ekonomi Daerah di Indonesia*.

Direktorat Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi: Bogor Istitusi Petanian Bogor.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.

Suryansyah Murhami. 2008. *Aspek Hukum Pemengawasan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama.

The Liang Gie, *Unsur-unsur Administrasi Suatu Kumpulan Karangan*, Edisi III, Supersukses, 1981

Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

## B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun

2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2013-2018

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah daerah

## C. Sumber Lainnya

Bhenyamin Hoessein, *Kebijakan Desentralisasi*, Jurnal Administrasi Negara Vol. 1 No. 02 Tahun 2002.

Bolmer. <https://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/12/06/eksistensi-good-governance-di-indonesia/> diakses tanggal 15 Agustus 2017

Bolmer. <http://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/10/07/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum-menurut-gustav-radbruch/> diakses tanggal 10 Agustus 2017

Dwika, "*Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum*", <http://hukum.kompasiana.com>. (02/04/2011), diakses pada 24 Juli 2014.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara RI*, LAN, Jakarta, 1988.

Yandrianggiawan. <http://yandrianggiawan.blogspot.co.id/2010/10/makalah-sistem-pemerintahan-daerah.html> Diakses Tanggal 16 Agustus 2017