



**SKRIPSI**

**AKIBAT HUKUM KETERLAMBATAN PENGESAHAN RAPERDA  
(RANCANGAN PERATURAN DAERAH) TENTANG APBD  
(ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH)  
BAGI PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN JEMBER**

*Consequence Of Legal Delays In The Ratification Of The Local Budget  
(The Local Budget Revenue Draft) For Government Realization In Jember  
Regency*

Oleh:

Davin Akhmad Noor

NIM. 120710101386

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2018**

**SKRIPSI**

**AKIBAT HUKUM KETERLAMBATAN PENGESAHAN RAPERDA  
(RANCANGAN PERATURAN DAERAH) TENTANG APBD  
(ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH)  
BAGI PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN JEMBER**

*Consequence Of Legal Delays In The Ratification Of The Local Budget  
(The Local Budget Revenue Draft) For Government Realization In Jember  
Regency*

Oleh

**DAVIN AKHMAD NOOR**  
**NIM. 120710101386**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2018**

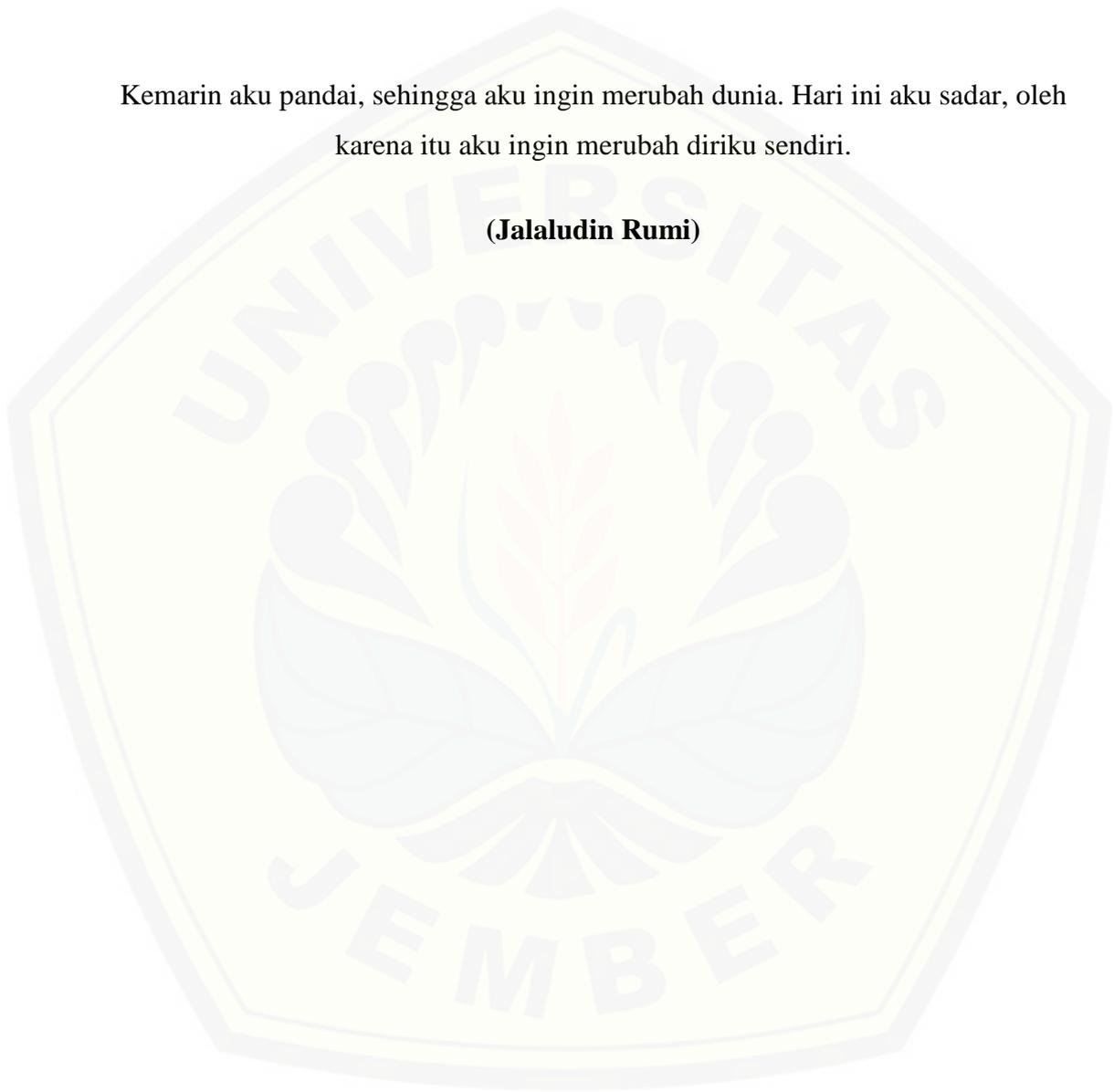
**MOTTO**

*Yesterday I was clever, so I wanted to change the world.*

*Today I am wise, so I am changing myself.*

Kemarin aku pandai, sehingga aku ingin merubah dunia. Hari ini aku sadar, oleh karena itu aku ingin merubah diriku sendiri.

**(Jalaludin Rumi)**



## PERSEMBAHAN

### **Saya persembahkan skripsi ini kepada:**

1. Ayahanda Drs. KH. Asifin, dan Ibunda Dra Hj.Sumariningsih yang memberikan segala yang terbaik di Dunia ini, semoga senantiasa dirahmati oleh Allah di Dunia dan Akhirat, serta Kakak dan adik yang selalu saya rindukan Alm. Akhmad Savero Tegar Taufaniawan dan Alm. Muhammad Riyadh Zidan Alfin.
2. Para Guru, Kyai, Ustad dan Ustadzah Madrasah Ibtidaiyah Sunan Drajat yang memberikan bekal pendidikan dasar agama, dan para guru SMPN 3 Lamongan, SMAN 2 Lamongan, yang pernah memberikan segenap curahan ilmunya kepada saya baik di sekolah maupun di dalam perjalanan hidup.
3. Almamater Fakultas Hukum Universitas Jember yang kubanggakan.

**AKIBAT HUKUM KETERLAMBATAN PENGESAHAN RAPERDA  
(RANCANGAN PERATURAN DAERAH) TENTANG APBD  
(ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH)  
BAGI PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN JEMBER**

*Consequence Of Legal Delays In The Ratification Of The Local Budget  
(The Local Budget Revenue Draft) For Government Realization In Jember  
Regency*

**SKRIPSI**

Untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Program Studi Ilmu Hukum pada  
Fakultas Hukum Universitas Jember

**DAVIN AKHMAD NOOR**  
**NIM. 120710101386**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2018**

**PERSETUJUAN**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI**

**TANGGAL**

**2018**

**Oleh:**

**Pembimbing Utama**

**TOTOK SUDARYANTO, S.H.,MS.**

**NIP: 195701221982031002**

**Pembimbing Anggota**

**ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.HUM**

**NIP: 197805312005012001**

**PENGESAHAN**

**AKIBAT HUKUM KETERLAMBATAN PENGESAHAN RAPERDA  
(RANCANGAN PERATURAN DAERAH) TENTANG APBD  
(ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH)  
BAGI PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN JEMBER**

Oleh:

**DAVIN AKHMAD NOOR**  
NIM. 120710101386

**Pembimbing Utama,**

**Pembimbing Anggota,**

**TOTOK SUDARYANTO, S.H.,MS.**  
NIP.195701221982031002

**ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.HUM**  
NIP. 197805312005012001

Mengesahkan:  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H**  
NIP.197409221999031003

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada:

Hari :

Tanggal :

Bulan :

Tahun :

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

**Panitia Penguji**

**Ketua Penguji,**

**Sekretaris Penguji,**

**Eddy Mulyono, S.H.,M.Hum**  
**NIP.196802191992011001**

**Adam Muhshi, S.H.,S.AP.,M.H.**  
**NIP.198210042006041015**

**ANGGOTA PANITIA PENGUJI**

1. **Totok Sudaryanto, S.H.,M.S** : (.....)  
**NIP. 195701221982031002**

2. **Rosita Indrayati, S.H.,M.Hum** : (.....)  
**NIP. 197805312005012001**

**PERNYATAAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Davin Akhmad Noor

NIM : 120710101386

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul: **Akibat Hukum Keterlambatan Pengesahan RAPERDA (Rancangan Peraturan Daerah) Tentang APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) Bagi Pelaksanaan Pemerintahan Di Kabupaten Jember** adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 2018  
Yang menyatakan,

**DAVIN AKHMAD NOOR**  
**NIM.120710101386**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kehadiran Allah SWT, atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Akibat Hukum Keterlambatan Pengesahan RAPERDA (Rancangan Peraturan Daerah) Tentang APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) bagi Pelaksanaan Pemerintahan Di Kabupaten Jember”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Totok Sudaryanto, S.H.,M.S.,selaku Dosen Pembimbing Utama sekaligus Ketua Jurusan Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember, yang telah membantu saya dalam pembimbingan, pengarahan, dan memberikan saran-saran yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini;
2. Ibu Rosita Indrayati, S.H.,M.Hum selaku Dosen Pembimbing Pembantu, yang telah membantu saya dalam pembimbingan, pengarahan, dan memberikan saran-saran yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini;
3. Bapak Eddy Mulyono, S.H.,M.Hum.selaku Ketua Penguji;
4. Bapak Adam Muhshi, S.H.,S.AP.,M.H.selaku Sekretaris Penguji;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.,selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan I sekaligus Dosen Pembimbing Akademik (DPA), bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H.,selaku Wakil Dekan II dan selaku Wakil Dekan III Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Seluruh Bapak/Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah mengajari penulis berbagai ilmu dan pengetahuan dari awal hingga akhir perkuliahan dan sampai dengan penulisan skripsi ini;

8. Kedua orang tuaku tercinta Drs. Kh. Asifin dan Ibunda Dra. Hj. Sumariningsih, yang selalu senantiasa memberikan kasih sayang dan, Segalanya penuh ikhlas serta doa hingga skripsi ini terselesaikan;
9. Alm. Kakanda Akhmad Savero, dan Alm. adinda Muhammad Riyadh Zidan Alfin, Alm. Mbah Nafsiyah, dan para leluhur keluarga, ulama pendahulu yang senantiasa memberikan peringatan secara batin menghadapi dunia yang fana’;
10. Para Guru Spiritual, Gus Mas’ud, Mas Teguh, Mas Dodi, Mas Harlan, Mas Fani dalam memberikan tongkat dan suluh sebagai bekal perjalanan ini;
11. Kakak-Kakak pergerakan, Mas Ghufron, Pak Hasan, Mas Tomo, Mas Nur Hasan, Mas Adam, Mas Hendra, Mas Taufik, Gus Ucuk, Mas Pepi. Masnif, Brian, Embong, Mas Redy, mas Emzet, mbak Uyun, Mas Nuril, Mas Lubi, Mas Riski, mas Jaka, mas Wildan, Mas Feri, mas Indra, mas afif, mas Ulung, mas Arif, Mbak Jeje;
12. Sahabat-sahabat Rayon Hukum: Totong, Gesang, Tutus, Adil, Dika, Amir, Sulis, Rijal, Faiq, Dodik, Sapril, Muklis, Malik, Deki, Tijani Roni, Bustan, Rosi, Alfin, Raka, Anhar, Roni, Yoga, Adib, Totok, Fadel, Leon, Ilariski, Alm. Yuda, Etik, Olip, Mida, Yeyen, Icus, Yunda, Mila, Zahra, Sisil, Bela, Indri, Brina yang telah menemani sepanjang masa studi saya, dan memberi arti kebersamaan;
13. Keluarga PMII Komisariat Unej yang saya cintai; Somad, Junay, Billy, Bagus, Putra, Hamzah ,Munir, Jaka, Yubi, Zilfa, Cahya, Dimas, Herlina, Irman, Martha, Fadil, Ujik, Fikri, Gatut, Jakfar yang telah mendampingi saya selama satu periode kepengurusan yang memberikan manfaat, berkah, dan pengalaman yang berharga ;
14. Dulur-dulur IKAMALA (Ikatan Keluarga Mahasiswa Lamongan);
15. Dian permata sari, yang kucintai;
16. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan dukungan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

Semoga doa, bantuan, semangat, dan perhatian yang telah diberikan kepada Penulis mendapat balasan dari Tuhan Yang Maha Esa. Penulis berharap skripsi ini dapat berguna dan bermanfaat bagi semua orang, khususnya bagi Penulis.

Jember, 2018

Penulis

## RINGKASAN

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang didalamnya mencakup tentang Anggaran Pendapatan terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi khusus, dana hibah dan sebagainya menjadi sumber dan modal utama untuk melakukan pembangunan di daerah. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang memiliki posisi sangat vital dalam proses pembangunan, akan menjadi perkara yang tidak sederhana jika dalam proses pengajuannya tidak disetujui oleh Anggota DPRD. Proses pembangunan daerah perlu sebuah perencanaan yang dihitung secara matang selama satu tahun dan perlu dievaluasi pemanfaatannya sebagai salah satu bentuk laporan pertanggung jawaban pengelolaan keuangan terhadap masyarakat. Menjadi problem sendiri bagi Kabupaten Jember pada tahun 2018, karena hingga pertengahan tahun 2018 Kabupaten Jember yang menjadi salah satu Kabupaten di bawah provinsi Jawa timur belum juga mengesahkan APBD untuk periode anggaran 2018. Terlambatnya pengesahan APBD ini tentu saja sangat mempengaruhi jalannya pemerintahan, karena segala rencana program, dan pembangunan harus dibahas secara matang oleh eksekutif dan disetujui oleh legislatif melalui prosedur yang sah. Jika tidak demikian, maka bisa dianggap bahwa Kabupaten Jember tidak bisa menggunakan uang Negara untuk melakukan pembangunan di daerahnya.

Rumusan masalah yang dikemukakan dalam penulisan skripsi ini adalah: *Kesatu*, Bagaimana mekanisme penyusunan dan pengesahan Raperda Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah? *Kedua*, Bagaimanakah akibat hukum dengan tidak disahkannya Raperda Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember terhadap kelangsungan pemerintahan daerah? Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui dan memahami mekanisme penyusunan Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Untuk mengetahui akibat tidak disahkannya Raperda Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah terhadap kelangsungan pemerintahan daerah. Metode penulisan skripsi ini dilakukan dengan penelitian yuridis normatif dengan mengkaji peraturan yang bersifat formal seperti peraturan perundang-undangan, literatur bersifat konsep teoritis yang dihubungkan dengan masalah pokok pembahasan. Digunakan 2 (dua) pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue aproach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual aproach*).

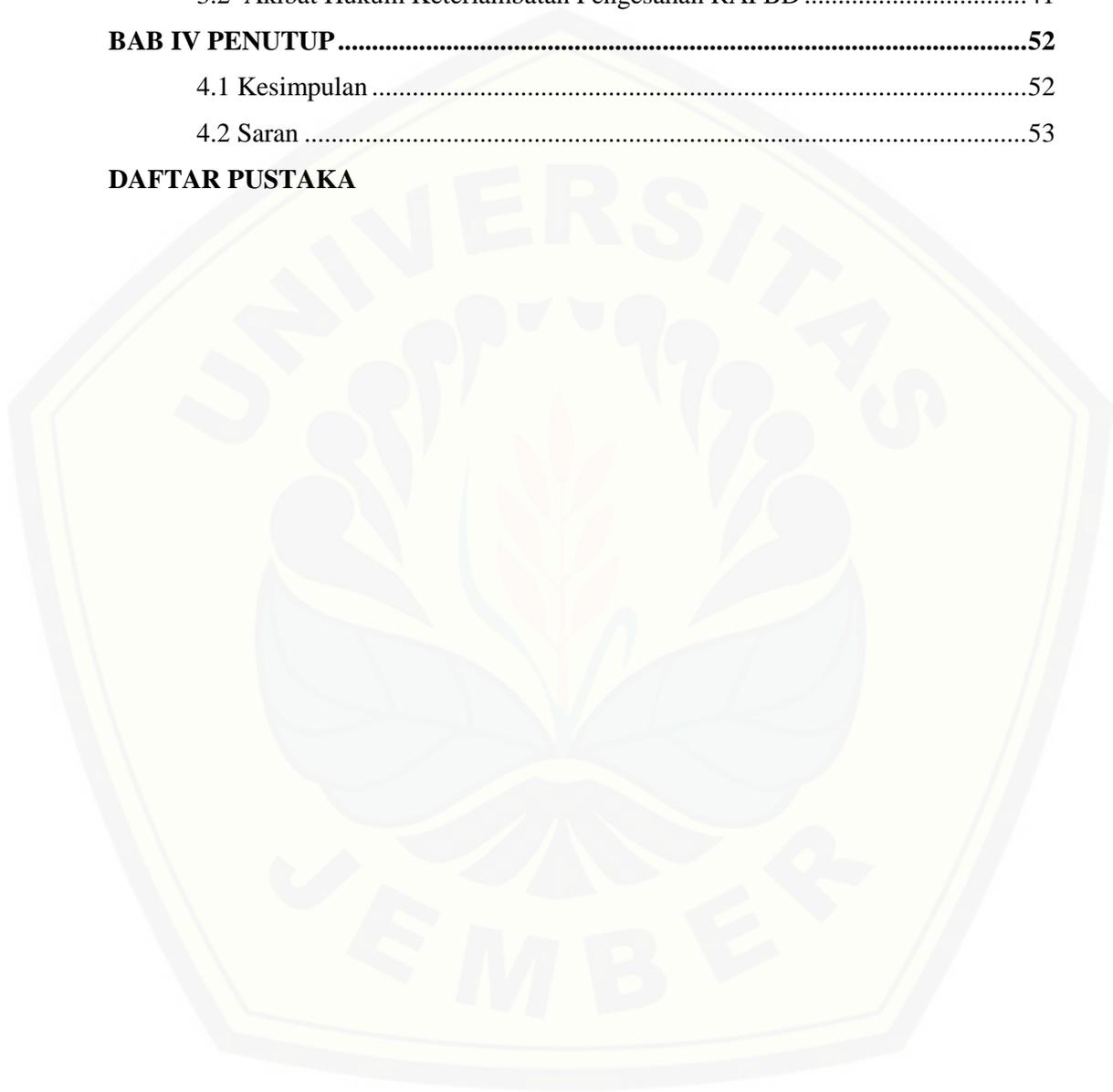
Berdasarkan analisa dan pembahasan permasalahan yang dilakukan, maka dapat diperoleh kesimpulan yaitu (1) Sebagai peraturan perundang-undangan yang lain, Peraturan Daerah tentang APBD membutuhkan pembahasan secara bersama oleh pihak eksekutif dalam hal ini Bupati Kabupaten Jember, bersama pihak legislatif yaitu DPRD untuk memutuskan peraturan daerah tentang Anggaran

Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Jember. Dalam melakukan pengelolaan APBD atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah kabupaten Jember, Negara sudah memberikan petunjuk di dalam Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang didalamnya juga terdapat penjelasan prosesi pembuatan APBD mulai Penyusunan hingga penetapan APBD. Secara khusus Di Tahun anggaran 2018, Menteri dalam negeri juga sudah menerbitkan Permendagri Nomor 33 tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 , mulai dari perencanaan hingga APBD berada di tangan Gubernur/ Menteri Dalam Negeri. Persetujuan APBD Tahun 2018 kabupaten Jember terlambat ditandatangani bersama oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Jember sebagaimana diatur dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 yakni paling lama satu bulan sebelum Tahun anggaran 2017 berakhir sedangkan hingga memasuki Tahun anggaran 2018 dimulai APBD masih belum disahkan. (2) Jika Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang ditetapkan masih belum/tidak ditetapkan hingga batas waktu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Jember maka secara otomatis APBD Tahun anggaran 2018 berikutnya menggunakan Jumlah besaran yang sama dengan APBD Tahun sebelumnya yakni APBD Tahun 2017 dalam bentuk Peraturan Bupati ,sebagaimana termaktub dalam Pasal 46 PP Nomor 58 Tahun 2005. Saran dalam skripsi ini adalah (1) Seyogianya Bupati Jember memperhatikan terlebih dahulu mekanisme penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun 2018, salah satunya menghargai peran legislatif dalam memberikan masukan terhadap Kebijakan Umum Anggaran Plafon Prioritas Anggaran Sementara (KUA-PPAS) dengan menyerahkan draft rancangan tersebut sesuai dengan durasi waktu yang telah ditentukan yakni bulan Mei. Pemahaman tertib administrasi yang telah diatur sesuai Pedoman Peraturan-perundang-undangan akan berdampak positif bagi pembahasan bersama terkait KUA-PPAS yang masih mengalami perselisihan bisa diselesaikan sebelum memasuki tahun anggaran baru, sehingga Bupati sebagai kepala daerah tidak terkesan otoriter dalam menentukan anggaran dengan mengeluarkan Peraturan Bupati sebagai pengganti Peraturan Daerah. (2) DPRD sebagai lembaga legislatif seyogyanya selain memberikan kritik dan peringatan terhadap eksekutif (Bupati Jember) agar dalam langkah menyusun APBD mengikuti prosedur hukum administrasi yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan, seyogyanya juga bisa luwes jika realokasi anggaran yang diajukan oleh DPRD tidak diterima oleh Bupati apabila waktu pengesahan APBD sudah dekat, atau bahkan lebih darurat jika memasuki tahun anggaran baru. Sehingga DPRD kemudian lebih fokus dalam melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana daerah dan mencari solusi terhadap kebutuhan masyarakat daerah yang tidak tercover di dalam APBD.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN .....	i
HALAMAN SAMPUL DALAM.....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
HALAMAN PRASYARAT GELAR.....	v
HALAMAN PERSETUJUAN .....	vi
HALAMAN PENGESAHAN.....	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....	viii
HALAMAN PERNYATAAN.....	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH .....	x
HALAMAN RINGKASAN .....	xii
DAFTAR ISI.....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.4 Metode Penelitian.....	6
1.4.1Tipe Penelitian.....	6
1.4.2Pendekatan Masalah.....	7
1.4.3Bahan Hukum.....	9
1.4.2.1Bahan Hukum Primer .....	9
1.4.2.2 Bahan Hukum Sekunder .....	10
1.4.2.3 Bahan Non Hukum .....	10
1.4.4 Pengumpulan Bahan Hukum.....	10
1.4.5Analisis Bahan Hukum .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>12</b>
2.1 Hukum.....	12
2.1.1 Pengertian Hukum.....	12
2.1.2 Pengertian Akibat Hukum .....	13
2.2 Pemerintahan Daerah .....	14
2.2.1 Pengertian Pemerintahan Daerah .....	16
2.2.2 Asas-asas Pemerintahan Daerah.....	17
2.3 Kewenangan Pemerintah.....	20

2.3.1 Pengertian Kewenangan.....	20
2.3.2 Sumber-Sumber Kewenangan.....	22
2.3.3 Kewenangan Pemerintah Pusat .....	23
2.3.4 Kewenangan Pemerintah Daerah .....	25
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>29</b>
3.1 Mekanisme Penyusunan Dan Pengesahan APBD .....	29
3.2 Akibat Hukum Keterlambatan Pengesahan RAPBD .....	41
<b>BAB IV PENUTUP.....</b>	<b>52</b>
4.1 Kesimpulan .....	52
4.2 Saran .....	53
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	



## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang sangat kaya akan alam, dan sumber daya manusianya. Pemerintah dalam hal ini sebagai pemilik kewenangan dalam menjalankan organisasi bernama negara tersebut, jika bisa memaksimalkan investasi yang diberikan Tuhan di bumi nusantara, maka Indonesia akan menjadi negara yang sangat kuat dibandingkan negara lain. Selain itu dalam dasar aturan Republik Indonesia Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum, maka segala bentuk kebijakan dan kewenangan untuk menjalankan pemerintahan haruslah bersumber dalam aturan yang dimuat dalam sebuah undang-undang maupun peraturan lainnya. Mustahil bagi pemerintah kemudian, jika untuk memajukan Indonesia yang memiliki wilayah dan populasi yang besar ini ditangani oleh pemerintah pusat. Perlu dilakukan pembagian kekuasaan yang diatur didalam sebuah aturan didalamnya agar proses pembangunan bisa dilakukan secara terkonsentrasi dan berjalan secara maksimal. Latar belakang otonomi daerah secara internal, timbul sebagai tuntutan atas buruknya pelaksanaan mesin pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralistik. Terdapat kesenjangan dan ketimpangan yang cukup besar antara pembangunan yang terjadi di daerah dengan pembangunan yang dilaksanakan di kota-kota besar, khususnya Ibukota Jakarta. Tugas Negara dalam menjalankan pemerintahan harus memperhatikan terhadap pemerataan pembangunan. Tidak boleh ada kesenjangan yang mencolok antara Kota besar dengan kota kecil.

Ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan definisi bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah sebagai prinsip

berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat sendiri-sendiri, dalam kadar Negara Kesatuan. Tiap-tiap daerah mempunyai histori dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubungan dengan itu, pemerintah harus menjauhkan segala usaha yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.<sup>1</sup> Dengan demikian negara sangat memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menjalankan dan mengatur pemerintahannya sendiri.

Salah satu hal yang dapat dijadikan modal atau sumber pendanaan dalam menjalankan dan melakukan pembangunan daerah adalah APBD. Anggaran Pendapatan, dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan Tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu Tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. APBD adalah salah satu produk hukum pemerintahan daerah atau istilah lainnya Perda (Peraturan Daerah). Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik agar norma-norma hukum yang digunakan sebagai materi muatan dalam peraturan-perundang-undangan dapat efektif dalam aspek implementasinya.<sup>2</sup>

APBD yang didalamnya mencakup tentang Anggaran Pendapatan terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi khusus, dana hibah dan sebagainya menjadi sumber dan modal utama untuk melakukan pembangunan di daerah. APBD yang memiliki posisi sangat vital dalam proses pembangunan, akan menjadi perkara yang tidak sederhana jika dalam proses pengajuannya tidak disetujui oleh

---

<sup>1</sup> Fathul Muin, "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah, fiat justisia jurnal ilmu hukum Volume 8 no1, 2014

<sup>2</sup> King Faisal Sulaiman, 2014, *Dalektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.60

Anggota DPRD. Proses pembangunan daerah perlu sebuah perencanaan yang dihitung secara matang selama satu Tahun dan perlu dievaluasi pemanfaatannya sebagai salah satu bentuk laporan pertanggung jawaban pengelolaan keuangan terhadap masyarakat oleh karena itu diperlukan fungsi anggota DPRD untuk turut serta melakukan pengawasan terhadap APBD mulai dari Perencanaan, pengelolaan, hingga pelaporan pertanggung jawabannya.

Menjadi problem sendiri bagi kabupaten Jember pada Tahun 2018, karena hingga Tahun anggaran 2018 berjalan, Kabupaten Jember yang menjadi salah satu kabupaten di bawah provinsi Jawa timur belum juga mengesahkan APBD untuk periode anggaran 2018. Peristiwa tersebut terjadi karena belum adanya kesepakatan antara Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Jember terhadap KUA-PPAS yang menjadi landasan untuk pengajuan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD (Raperda APBD). Terlambatnya pengesahan APBD ini tentu saja sangat mempengaruhi jalannya pemerintahan, karena segala rencana program, dan pembangunan harus dibahas secara matang oleh eksekutif dan disetujui oleh legislatif melalui prosedur yang sah.

Hingga saat ini, APBD Jember 2018 diberlakukan melalui peraturan bupati (perbup), bukan melalui peraturan daerah (Perda). Pada tahun anggaran sebelumnya, yakni tahun 2017 juga mengalami keterlambatan pengesahan. Jika sesuai regulasi, penandatanganan persetujuan bersama APBD tahun berikutnya antara DPRD dan bupati Jember selambat-lambatnya dilakukan pada 30 November setiap tahun berjalan. Namun persetujuan bersama APBD Jember 2017 baru ditandatangani pada 16 Desember 2016. Saat itu, DPRD Jember baru menerima surat pembahasan Kebijakan Umum Anggaran dan Platform Prioritas Anggaran Sementara (KUA-PPAS) APBD 2017 pada 17 November 2016. Khusus untuk pembahasan KUA-PPAS, DPRD Jember mengalokasikan waktu empat hari, 23-26 November 2016. Setelah KUA-PPAS kelar, DPRD Jember saat itu menjadwalkan sidang paripurna nota pengantar bupati pada 28 November

2016. Tanggal 30 November baru memasuki masa pandangan umum fraksi-fraksi terhadap nota pengantar bupati untuk APBD 2017, dan dilanjutkan pada 1 Desember 2016, jawaban bupati terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.

Tahun ini hal serupa terjadi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 8, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 pasal 34 dan 35, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2015, KUA-PPAS APBD 2018 seharusnya mulai masuk dan dibahas pada Juni 2017. Setelah disahkan, KUA-PPAS ini menjadi dasar untuk pembahasan APBD 2018 pada Oktober 2017. Namun, tahun ini, Bupati Faida memasukkan KUA-PPAS pada medio Oktober 2017. Namun ada sekian revisi yang harus dilakukan karena ditemukannya ketidaksinkronan angka dan data. Pembahasan KUA-PPAS APBD 2018 kelar pada 10 November 2017. Rapat pembahasan final Badan Anggaran DPRD dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah menghasilkan realokasi anggaran Rp 125 miliar, salah satunya untuk menambah honor guru dan pegawai tidak tetap, anggaran sektor pertanian, dan infrastruktur. Selanjutnya, bupati dan pimpinan DPRD Jember menandatangani nota kesepakatan bersama untuk menjadikan KUA-PPAS hasil pembahasan itu sebagai acuan pembahasan APBD 2018. Namun persoalan muncul setelah bupati melayangkan surat penandatanganan nota kesepakatan dengan dilampiri dokumen KUA-PPAS APBD 2018 awal sebelum dibahas bersama oleh Badan Anggaran dan Tim Anggaran. Dengan kata lain, realokasi Rp 125 miliar yang sudah dibahas bersama tersebut diabaikan bupati.<sup>3</sup> Atas dasar uraian yang telah disampaikan. Penulis tertarik melakukan penelitian hukum dalam bentuk skripsi dengan judul, ” **Akibat Hukum Keterlambatan Pengesahan Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) Tentang APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) Bagi Pelaksanaan Pemerintahan Di Kabupaten Jember.**

---

<sup>3</sup> Oryza A. Wirawan, Beritajatim, 2017, “Pengesahan APBD Jember Telat Dua Kali” ([http://m.beritajatim.com/politik\\_pemerintahan/314673/pengesahan\\_apbd\\_jember\\_telat\\_dua\\_kali\\_berturut-turut.html](http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/314673/pengesahan_apbd_jember_telat_dua_kali_berturut-turut.html).) [Diakses Tanggal 22 Maret 2018, Pukul 15.45]

## **1.2 Rumusan masalah**

1. Bagaimana mekanisme penyusunan dan pengesahan Raperda Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah ?
2. Bagaimanakah akibat hukum keterlambatan pengesahan Raperda Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten Jember terhadap kelangsungan pemerintahan daerah?

## **1.3 Tujuan penelitian**

Agar dalam proposal skripsi ini dapat diperoleh sasaran yang dikehendaki, maka diperlukan suatu tujuan penulisan. Adapun tujuan penulisan dibagi menjadi dua yaitu tujuan umum dan khusus.

### **1.3.1 Tujuan Umum**

Tujuan Umum yang hendak dicapai dari proposal ini adalah sebagai berikut:

1. Guna memenuhi dan melengkapi tugas sebagai salah satu persyaratan pokok yang telah ditentukan guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Sebagai sarana untuk mengaplikasikan ilmu dan pengetahuan hukum yang telah diperoleh selama perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat;
3. Untuk menambah pengalaman dan memberikan kontribusi pemikiran yang bermanfaat bagi kalangan umum, para mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember dan almamater;

### **1.3.2 Tujuan Khusus**

Tujuan Khusus yang ingin dicapai dari penulisan proposal ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami mekanisme penyusunan Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Untuk mengetahui akibat tidak disahkannya Raperda Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah terhadap kelangsungan pemerintahan daerah.

## 1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan ilmu mengenai jenjang- jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian. Agar suatu penelitian ilmiah dapat berjalan dengan baik maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur di dalam penelitian yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Mustahil di dalam sebuah karya ilmiah tidak menggunakan metode penelitian, karena metode penelitian disini berfungsi sebagai alat atau pisau untuk mengupas permasalahan sehingga mampu memberikan jawaban atas permasalahan yang ada di dalam sebuah penelitian karya ilmiah. Metode penelitian yang akan digunakan pada penulisan ini yaitu :

### 1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>4</sup> Tipe Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Pengertian penelitian dengan tipe yuridis normatif adalah penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dari masing - masing hukum normatif. Bahan- bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian dibandingkan dan ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti. Penelitian hukum normatif oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji disebut juga dengan istilah penelitian kepustakaan. Nama penelitian hukum kepustakaan karena Karakteristik dari penelitian hukum

---

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2005), hal. 35.

normatif yaitu pada penelitian hukum jenis ini, hukum sering kali dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>5</sup> Oleh karena itu, *pertama*, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, atau data tersier. *Kedua*, karena penelitian hukum normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan kepustakaan), penyusunan kerangka teoritis yang bersifat tentatif (skema) dapat ditinggalkan, tetapi penyusunan kerangka konseptual mutlak diperlukan. *Ketiga*, dalam penelitian hukum normatif tidak diperlukan hipotesis. *Keempat*, konsekuensinya hanya menggunakan data sekunder, maka pada penelitian hukum normatif tidak diperlukan sampling, karena data sekunder (sebagai sumber utamanya) memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak bisa diganti dengan data jenis lainnya.<sup>6</sup>

#### 1.4.2 Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang biasa digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>7</sup> Metode pendekatan masalah yang digunakan penulis dalam penyusunan ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dalam melakukan penelusuran perlu adanya suatu pendekatan (*approach*). Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap isu hukum yang diteliti sangat bergantung terhadap pendekatan yang digunakan. Pendekatan-

---

<sup>5</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin. 2014. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Kedelapan. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hlm. 118-120

<sup>6</sup> *Ibid.*, Hlm. 120

<sup>7</sup> *Opcit* hal. 93.

pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>8</sup> Namun, berdasarkan atas isu hukum yang diteliti dan tipe penelitian yang digunakan oleh penulis, maka penulis menggunakan pendekatan masalah yang relevan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

*Pertama*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Sehingga hasil telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>9</sup>

*Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan apabila peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin maka akan ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.<sup>10</sup>

### 1.4.3 Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian digunakan untuk menjadi pedoman dalam mencari pokok jawaban yang dicapai dengan memecahkan masalah atas isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang sebenarnya terjadi. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, disamping itu juga menggunakan bahan non hukum.

---

<sup>8</sup> *Ibid* Hlm.133

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hlm. 133

<sup>10</sup> *ibid* Hlm.136

#### 1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.<sup>11</sup> Bahan- bahan hukum primer yang digunakan dapat berupa perundang-undnagan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan ini adalah:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Belanja Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2016.

#### 1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan dan bukan termasuk dalam dokumen - dokumen resmi. Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualitas tinggi.<sup>12</sup> Kedua adalah berupa tulisan-tulisan tentang hukum , tulisan ini berisi tentang perkembangan atau isu-isu yang aktual mengenai hukum bidang

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 140.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal. 142.

tertentu. Tulisan hukum ini dapat berupa buku maupun arkel jurnal. Dalam penggunaan bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku yang digunakan harus relevan dengan topik penelitian. Karena didalam materi yang termuat di dalam bahan hukum sekunder ini juga memiliki referensi yang bisa dirujuk sebagai sumber pengetahuan yang digunakan untuk menjawab persoalan penelitian.

### **1.4.3. 3Bahan Non Hukum**

Selain sumber-sumber penelitian berupa bahan-bahan hukum, dalam penulisan ini juga digunakan bahan non-hukum. Bahan non-hukum ini digunakan sebagai wawasan bagi peneliti, yang terdiri dari buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi, sosial, filsafat, kebudayaan ataupun laporan-laporan penelitian non-hukum dan jurnal-jurnal non-hukum yang saling berkaitan dengan topik penelitian.

### **1.4.4 Pengumpulan Bahan Hukum**

Ketika telah menetapkan isu hukum melalui sebuah penelitian hukum maka tahap selanjutnya yaitu melakukan telaah atas isu hukum dengan mencari bahan-bahan hukum yang relevan. Setiap pendekatan hukum memiliki metode pengumpulan bahan-bahan hukum yang berbeda. Saat menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang harus dilakukan adalah mencari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum tersebut. Perundang-undangan dalam hal ini meliputi baik yang berupa *legislation* maupun *regulation*.<sup>13</sup>

Suatu hal yang harus diperhatikan dalam pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu lebih dahulu mengumpulkan penelusuran buku-buku hukum atau literatur hukum. Di dalam buku atau literatur hukum tersebut banyak terkandung konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan isu yang diteliti. Baik pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) maupun pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang digunakan dalam penelitian ini maka yang dilakukan adalah mencari dan menelusuri

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, Hlm. 237

segala aturan dan literatur. Kemudian dicocokkan keduanya sehingga dengan metode pengumpulan bahan hukum tersebut dapat diamati bahwa apakah substansi yang terdapat dalam peraturan telah sesuai dengan konsep dan asas hukumnya.

#### **1.4.5 Analisa Bahan Hukum**

Dalam penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang dapat dipecahkan, pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu-isu hukum, dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>14</sup>

Dalam penelitian, sumber hukum diperoleh dengan cara mengkaji perundang-undangan beserta dokumen-dokumen yang dapat membantu dalam memecahkan permasalahan yang diteliti. Langkah-langkah tersebut bertujuan untuk menemukan permasalahan yang akan dibahas. Hasilnya akan ditarik sebuah kesimpulan dari bahan hukum yang diolah dengan menggunakan metode deduktif. Yang dimaksud dengan pengeloaan bahan hukum dengan cara deduktif adalah menyimpulkan sesuatu dari hal yang bersifat umum selanjutnya ditarik kesimpulan yang bersifat khusus

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 170.

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Hukum

##### 2.1.1 Pengertian Hukum

Definisi hukum hingga sampai saat ini belum menemui kesimpulan atau kesepakatan bersama terhadap pengertiannya, karena terdapat sudut pandang yang berbeda dari setiap para pakar hukum, sehingga orang tidak mungkin untuk membuat definisi yang sebenarnya tentang hukum. Hukum diartikan sebagai produk hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif dan eksekutif, maupun dari yudikatif. Secara linguistik, istilah hukum adalah *law* dalam Bahasa Inggris, *droit* dalam Bahasa Prancis, *recht* dalam Bahasa Belanda, dan *dirito* dalam Bahasa Italia, maupun *hukm* dalam Bahasa Arab.

Hukum menurut Kamus Hukum yaitu “Keseluruhan peraturan-peraturan dimana tiap orang yang bermasyarakat wajib mentaatinya”, sedangkan menurut E. M. Meyers, hukum adalah semua peraturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan pada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan menjadi pedoman bagi penguasa negara dalam melaksanakan tugasnya.”<sup>15</sup>

Dalam buku “Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia” Prof. Kusumadi Pudjosewojo, S.H. mengatakan, bahwa hukum itu dipelajari dari berbagai sudut, sehingga terjadilah berbagai Ilmu pengetahuan tentang hukum. Selanjutnya Prof. Kusumadi yang disebut dengan ilmu pengetahuan hukum sebenarnya terdiri atas berbagai ilmu pengetahuan tentang hukum diantaranya Ilmu Pengetahuan Hukum Positif, Ilmu Pengetahuan Sosiologi Hukum, Ilmu Pengetahuan Sejarah Hukum,

---

<sup>15</sup> Utang Rasyidin dan Dedy Supriyadi. 2014. *Pengantar Hukum Indonesia dari Tradisi ke Konstitusi*. Bandung: Pustaka Setia. Hlm. 5

Ilmu Pengetahuan Perbandingan Hukum, Ilmu Pengetahuan Filsafat Hukum, Ilmu Pengetahuan Politik Hukum dan lain sebagainya.<sup>16</sup>

Pengertian hukum juga dapat diartikan sebagai disiplin ilmu yang mengkaji dari segi *das sein*<sup>17</sup> dan *das sollen*<sup>18</sup>. Selain itu, hukum juga diartikan oleh M. H. Tirtaatmidjaja sebagai seluruh aturan (norma) yang harus diikuti dalam tingkah laku dan tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mengganti kerugian jika melanggar aturan-aturan tersebut.<sup>19</sup>

Dalam penjelasan yang diuraikan oleh Prof. Kusumadi Pudjosewojo tersebut banyak hal yang harus dipelajari bagi seorang yang mempelajari ilmu hukum. Namun tidak hanya itu, ilmu hukum sebagai ilmu pengertian hukum banyak hal yang perlu diketahui misalnya: Masyarakat Hukum, Subyek Hukum, Obyek Hukum, Peristiwa Hukum, Perbuatan hukum, perbuatan melawan hukum akibat melawan hukum dan Hak dan kewajiban.<sup>20</sup>

### 2.1.2 Akibat Hukum

Rentetan peristiwa yang terjadi dan mempengaruhi tatanan kehidupan tersebut dapat berupa peristiwa alamiah maupun peristiwa yang diakibatkan oleh perbuatan manusia dengan sadar maupun tidak sadar. Rentetan peristiwa hukum tersebut yang menimbulkan suatu akibat hukum. Akibat hukum merupakan akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum.<sup>21</sup> Tindakan ini disebut sebagai tindakan hukum. Selain itu, akibat hukum juga diartikan sebagai peristiwa hukum. Atau dapat pula diartikan bahwa peristiwa hukum adalah suatu kejadian dalam masyarakat yang menggerakkan suatu peraturan

---

<sup>16</sup>Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hlm. 59.

<sup>17</sup>*Das sein* merupakan wujud pelaksanaan hukum pada masyarakat. *Ibid.*, Hlm. 8

<sup>18</sup>*Das sollen* merupakan hukum yang menguraikan tentang hukum yang di cita-citakan.

*Ibid.*

<sup>19</sup>*Ibid.*, Hlm. 6

<sup>20</sup>*Opcit*, Kansil, hlm. 59

<sup>21</sup>*Ibid.*, Hlm. 144

hukum tertentu sehingga ketentuan yang ada di dalamnya dapat diwujudkan.<sup>22</sup>

Termasuk di dalam hukum administrasi negara, akibat hukum pun bisa terjadi. Karena pejabat administrasi negara atau pejabat hukum tata negara, memiliki kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum. Bahkan perbuatan hukum yang dilaksanakan memiliki konsekuensi yang lebih luas, karena sifatnya hukum publik. Pemerintahan yang memegang mandat kekuasaan bertugas memberikan fasilitas kepada masyarakat, tentu saja harus berhati-hati dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Karena akibatnya bisa berujung pada tidak sejahteranya keadilan dan pemenuhan hak pada masyarakat yang dipimpin.

Akibat hukum dari sebuah peristiwa hukum dapat dilihat dalam beberapa wujud. Wujud dari akibat hukum, yaitu:<sup>23</sup>

1. Lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu keadaan hukum;
2. Lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu hubungan hukum, antara dua atau lebih subyek hukum, dimana hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban yang lain; serta
3. Lahirnya sanksi apabila dilakukan tindakan yang melawan hukum.

## 2.2 Pemerintahan Daerah

Pengertian pemerintahan yang terbagi atas dua yakni pengertian pemerintahan dalam arti luas dan sempit. Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah kelembagaan yang mengurus roda pemerintahan baik eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan pengertian dalam arti sempit adalah lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan yang disebut eksekutif.

Kemudian dari definisi diatas akan menimbulkan pertanyaan, apa sebenarnya fungsi pemerintahan. Fungsi dari pemerintahan itu dapat

---

<sup>22</sup>Satjipto Rahardjo. 1991. Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti. Hlm. 35

<sup>23</sup>Soeroso. 2000. Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 296

ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Perbedaan tiga fungsi ini telah dijelaskan dalam ajaran trias politika yang dianut tentang adanya suatu pemisahan kekuasaan undang-undang, kehakiman, dan pihak pelaksana (eksekutif).<sup>24</sup>

Pemerintahan itu mengabdikan pada kekuasaan politik. Unsur pengabdian dari pemerintahan itu dapat ditelusuri kembali pada kata latin “*administrare*” yang berarti mengatur urusan sebagai suatu penugasan dari orang lain. Maka timbul istilah seperti administrasi untuk organisasi pemerintahan dan hukum administrasi untuk hukum pemerintahan. Masyarakat modern membutuhkan suatu pemerintahan yang kuat pada dirinya, juga mengatur garis-garis kebijaksanaan, namun pada prinsipnya tetap bernaung di bawah kekuasaan politik. Siapa yang ditugaskan, dengan metode-metode politik apa kekuasaan, bagaimana caranya kekuasaan politik terlaksana dan harus takluk pada batas-batas kekuasaan politik.<sup>25</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 1 ayat (2), pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. ayat 3 Pemerintah daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. ayat 4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan.

---

<sup>24</sup> Philipus M. Hadjon, 1994. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Jogjakarta. Gadjah Mada University PRESS. Hlm. 7

<sup>25</sup> *ibid*

Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah :

1. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
3. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah. Pemerintah Daerah dapat berupa:

1. Pemerintah Daerah Provinsi (Pemprov), yang terdiri atas Gubernur dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah
2. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Pemkab/Pemkot) yang terdiri atas Bupati/Walikota dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

### **2.2.1 Pengertian Pemerintah Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara

Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

### 2.2.2 Asas- Asas Pemerintahan Daerah

Pada Pasal 10 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan.

Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang dimaksud meliputi asas:<sup>26</sup>

1. Kepastian hukum. asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Asas Kemanfaatan. asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok

---

<sup>26</sup> Muhammad Azhar, 2015, *relevansi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Sistem penyelenggaraan administrasi Negara*, Jurnal Notarius Fakultas Hukum Universitas Dipeonegoro, Semarang, Edisi 08 No. 2

masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

3. Ketidakberpihakan. asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
4. Kecermatan. asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
5. Tidak menyalahgunakan kewenangan. asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
6. Keterbukaan. asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Kepentingan umum. asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. Pelayanan yang baik. asas pelayanan yang baik dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Undang-Undang no 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dijelaskan bahwa asas-asas pemerintahan daerah dibagi menjadi 3, yaitu:

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. pengertian ini sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 8.

2. Asas Dekonsentrasi

Pengertian Asas Dekonsentrasi, menurut Pasal 9 yaitu pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

3. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan atau *medebewind* adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi pada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

## 2.3 Kewenangan Pemerintah

### 2.3.1 Pengertian Kewenangan

Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), kewenangan adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan. Atau bisa diartikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Tentu saja dalam pembahasan ini, maka kekuasaan untuk bertindak dan membuat keputusan adalah pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Kewenangan (*authority*) adalah kekuasaan formal yang dimiliki oleh Badan dan atau pejabat administrasi atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam laporan hukum publik yang meliputi beberapa wewenang. Kewenangan menurut Prof. Prajudi Atmosudirjo merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat.

Menurut Prof. Eko Prasajo, kewenangan selalu melakat terhadap orang, terhadap urusan, dan pemberi kewenangan. Wewenang sendiri merupakan hak yang dimiliki oleh Badan atau pejabat atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam kewenangan terdapat beberapa wewenang yang di dalam wewenang itu sendiri ada hak-hak tertentu yang terkandung.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya adalah atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitet beginselen*). Menurut S.F Marbun, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum public, atau secara yuridis adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan

hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat, antara lain:<sup>27</sup>

1. express implied;
2. Jelas maksud dan tujuannya;
3. Terikat Pada Waktu tertentu;
4. Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis;
5. Isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak), dan konkrit.

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi Negara. Sebab di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan di dalam hukum tata Negara, wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Di dalam hukum public konsep wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan, namun tidak dapat diartikan sama. Menurut Bagir manan, di dalam bahasa hukum, wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*Macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan tindakan tertentu.<sup>28</sup>

Menurut Henc van Maarseveen, sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, di dalam hukum public wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu:

1. Komponen Pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
2. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat petunjuk dasar hukumnya; dan

---

<sup>27</sup>Nomensen Sinamo, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara, hlm. 103

<sup>28</sup>Ibid, hlm. 105

3. Komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standart wewenang, baik standart umum (semua jenis wewenang) maupun standart khusus (Untuk jenis tertentu).

Wewenang selalu dijalankan dengan batasan-batasan hukum, mengingat wewenang hanya diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena itu legitimasi penyelenggaraan pemerintahan adalah wewenang yang diberikan oleh undang-undang (norma wewenang), dan substansi, dan asas legalitas (legalitiet beginselen) dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah wewenang.<sup>29</sup>

### 2.3.2 Sumber-Sumber Kewenangan

Azas legalitas dalam HAN, bahwa semua perbuatan dan keputusan pejabat administrasi harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Jika tidak adanya norma dan atau norma tersamar, azas kewenangan tersebut harus menggunakan (*Principle of Proper Administration*). Dalam menentukan suatu tindakan maka harus mencakup 2 hal utama, yakni pertama adanya kewenangan sebagai sumber munculnya suatu tindakan, dan yang kedua adalah adanya norma atau substansi norma, apakah norma yang sudah jelas ataupun masih merupakan norma tersamar. Norma tersamar ini yang kemudian memunculkan penggunaan azas-azas umum pemerintahan yang baik (*Principle of Proper Administration*).

Seiring dengan pilar utama Negara hukum, yaitu asas legalitas, Kewenangan pejabat administrasi berasal dari undang-undang yang dibuat oleh legislatif melalui suatu legitimasi yang demokratis. Pemikiran negara hukum menyebabkan bahwa apabila penguasa ingin memberikan kewajiban-kewajiban kepada masyarakat, maka

---

<sup>29</sup> Ibid, hlm 108

kewenangan itu harus diatur dalam undang-undang. maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan.

secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3 cara, sebagaimana yang didefinisikan oleh H.D van wijk/ willem Konijnenbelt, sebagai berikut:

1. Sumber Atribusi yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Sumber Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Sumber Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>30</sup>

Masing-masing cara perolehan tersebut memiliki perbedaan tentang prosedur atau cara perolehan, kekuatan mengikatnya, tanggung jawab dan tanggung gugat, hubungan wewenang antara pemberi dan penerima wewenang. Wewenang tersebut memiliki batasan sehingga batas-batas tersebut sebagai tolak ukur untuk menilai dan menentukan suatu organ pemerintahan berwenang dan tidaknya untuk melakukan tindakan pemerintahan. Wilayah yang satu dengan yang lain tidak dapat saling melampaui.<sup>31</sup>

### 2.3.3 Kewenangan Pemerintah Pusat

Sebagai negara yang mengalami perubahan sistem pemerintahan dari sistem pemerintahan orde lama, pemerintahan orde baru, dan orde reformasi, pemerintah negara Indonesia telah menentukan berbagai macam kebijakan yang bertujuan untuk membangun Indonesia sebagai bangsa yang memiliki stabilitas nasional yang mantap berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu, dalam menjalankan fungsinya, sistem

---

<sup>30</sup> Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajag Gafindo Persada. Hlm 101-102.

<sup>31</sup> *Opcit*, *Nomensen Sinamo*, hlm. 115

pemerintahan di Indonesia tidak dilakukan secara terpusat melainkan dilakukan melalui adanya otonomi daerah dimana pemerintah pusat dan pemerintah daerah membagi peran untuk menetapkan dan menjalankan suatu kebijakan sesuai dengan wewenangnya masing-masing. Sudah barang tentu dalam menjalankan tugasnya, terdapat perbedaan wewenang diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah jika dilihat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan pusat sendiri adalah penyelenggara pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni Presiden dan Wakil Presiden beserta para menteri-menteri negara. Pemerintahan pusat adalah pemerintahan secara nasional yang berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia. Kewajiban pemerintah pusat adalah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah dan Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat.

Urusan Pemerintah pusat terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Pemerintahan absolut sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Kewenangan pemerintah pusat, yang diberi istilah kewenangan absolut terdiri atas:

1. Mengatur Jalannya Proses Politik Luar negeri.
2. Mengatur Bidang Pertahanan Nasional.
3. Mengatur Bidang Keamanan Nasional
4. Mengatur Jalannya Proses yang Berkaitan Dengan Kehakiman.
5. Mengatur Kebijakan Moneter dan Fiskal Nasional.
6. Mengatur Kebijakan yang Berkaitan Dengan Agama.

#### **2.2.4 Kewenangan Pemerintah Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan dalam hal ini pemerintah daerah berpedoman pada asas Umum penyelenggaraan Negara, yang di dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan “Asas – asas umum pemerintah yang layak”. Di negeri Belanda, asas – asas umum pemerintahan yang layak ini sudah diterima sebagai norma hukum tidak tertulis, yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, terutama Pejabat Tata Usaha Negara, dalam membuat KTU (keputusan Tata usaha) sebelumnya dalam praktik penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia asas - asas ini sudah mulai diterima, walaupun secara formal belum diakui sebagai sesuatu norma hukum tidak tertulis yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini baru diakui di Negara kita, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas.<sup>32</sup>

Kemudian dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa asas – asas tersebut dijadikan sebagai

---

<sup>32</sup>Negara. Abdullah Rozali, Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Jakarta : Raja Grafindo Persada) , 2005

pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas dimaksud disebut dengan “Asas Umum Penyelenggara Negara”, yang dirinci antara lain:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan Negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas;
7. Asas akuntabilitas;
8. Asas efisiensi;
9. Asas efektivitas;
10. Asas keadilan

Hal ini sekarang lebih dikenal dengan sebutan “*good governance*”(tata pemerintahan yang baik). dalam menyelenggarakan fungsi fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu.

Hak – hak daerah tersebut antara lain :

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, Dalam pemerintahan daerah, perencanaan dan pengendalian pembangunan yang terjadi di daerah merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang tahu kebutuhan akan pembangunan dalam berbagai bidang sesuai dengan keinginan masyarakat daerahnya. Adanya wewenang pemerintah daerah dalam perencanaan dan pengendalian pembangunan adalah bentuk perwujudan fungsi pemerintah daerah dalam pembangunan. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai pengawas dan pemberi masukan terhadap jalannya pembangunan yang terjadi di lingkungan pemerintah daerah;
2. Memilih pemimpin daerah, tentu saja dalam pemerintahan daerah diperlukan pemegang peran sebagai kepala pemerintahan

(eksekutif) yang hal tersebut diselenggarakan oleh pemerintah daerah setiap menjelang berakhir masa jabatan;

3. Mengelola aparatur daerah, pemerintah daerah berhak merekrut, mengontrol, mengevaluasi, hingga memberhentikan staf dan pegawai pemerintahan sesuai tugas dan tanggung jawab guna membantu jalannya mandat kekuasaannya
4. Mengelola kekayaan daerah, kekayaan daerah yang merupakan Pendapatan Asli Daerah berhak dimanfaatkan untuk membantu pembiayaan jalannya pemerintahan;
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah, pemerintah daerah juga berwenang untuk menarik pajak dan retribusi untuk memberikan kesadaran hukum dan moral bagi investor yang ada di daerah guna membantu pembangunan di daerah;
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
7. Mendapatkan sumber – sumber pendapatan yang lain yang sah; dan;
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang – undangan, pemerintah daerah berhak melakukan perbuatan dan tindakan hukum apa saja selama itu tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang telah mengatur.

Di samping hak - hak tersebut di atas, daerah juga dibebani beberapa kewajiban, yaitu:

1. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;

7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. Melestarikan lingkungan hidup
12. Mengelola administrasi kependudukan;
13. Melestarikan nilai sosial budaya;
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
15. Kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang – undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas – asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien , efektif, transparan, bertanggung jawab, tertib, adil, patuh dan taat pada peraturan perundang – undangan.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan pada bab sebelumnya mengenai pembahasan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebagai peraturan perundang-undangan yang lain, Peraturan Daerah tentang APBD membutuhkan pembahasan secara bersama oleh pihak eksekutif dalam hal ini Bupati Kabupaten Jember, bersama pihak legislatif yaitu DPRD untuk memutuskan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Jember. Dalam melakukan pengelolaan APBD atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah kabupaten Jember, Negara sudah memberikan petunjuk di dalam Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang didalamnya juga terdapat penjelasan prosesi pembuatan APBD mulai Penyusunan hingga penetapan APBD. Secara khusus Di Tahun anggaran 2018, Menteri dalam negeri juga sudah menerbitkan Permendagri Nomor 33 tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 , mulai dari perencanaan hingga APBD berada di tangan Gubernur/ Menteri Dalam Negeri. Persetujuan APBD Tahun 2018 kabupaten Jember terlambat ditandatangani bersama oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Jember sebagaimana diatur dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 yakni paling lama satu bulan sebelum Tahun anggaran 2017 berakhir sedangkan hingga memasuki Tahun anggaran 2018 dimulai APBD masih belum disahkan.
2. Jika Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang ditetapkan masih belum/tidak ditetapkan hingga batas waktu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan oleh Bupati dan

DPRD Kabupaten Jember maka secara otomatis APBD Tahun anggaran 2018 berikutnya menggunakan Jumlah besaran yang sama dengan APBD Tahun sebelumnya yakni APBD Tahun 2017 dalam bentuk Peraturan Bupati, sebagaimana termaktub dalam Pasal 46 PP Nomor 58 Tahun 2005.

#### **4.2 Saran**

1. Seyogianya Bupati Jember memperhatikan terlebih dahulu mekanisme penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun 2018, salah satunya menghargai peran legislatif dalam memberikan masukan terhadap Kebijakan Umum Anggaran Plafon Prioritas Anggaran Sementara (KUA-PPAS) dengan menyerahkan draft rancangan tersebut sesuai dengan durasi waktu yang telah ditentukan yakni bulan Mei. Pemahaman tertib administrasi yang telah diatur sesuai Pedoman Peraturan-perundang-undangan akan berdampak positif bagi pembahasan bersama terkait KUA-PPAS yang masih mengalami perselisihan bisa diselesaikan sebelum memasuki tahun anggaran baru, sehingga Bupati sebagai kepala daerah tidak terkesan otoriter dalam menentukan anggaran dengan mengeluarkan Peraturan Bupati sebagai pengganti Peraturan Daerah.
2. DPRD sebagai lembaga legislatif seyogyanya selain memberikan kritik dan peringatan terhadap eksekutif (Bupati Jember) agar dalam langkah menyusun APBD mengikuti prosedur hukum administrasi yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan, seyogyanya juga bisa luwes jika realokasi anggaran yang diajukan oleh DPRD tidak diterima oleh Bupati apabila waktu pengesahan APBD sudah dekat, atau bahkan lebih darurat jika memasuki tahun anggaran baru. Sehingga DPRD kemudian lebih fokus dalam melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana daerah dan mencarikan solusi terhadap kebutuhan masyarakat daerah yang tidak tercover di dalam APBD.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2005
- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2014. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Kedelapan. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Hermanto Rohman, 2012, "*APBD Bukan Untuk Rakyat*", Capiya Publishing, Yogyakarta
- Johnny Ibrahim. 2012, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Keenam. Malang: Bayumedia Publishing
- King Faisal Sulaiman, 2014, *DIalektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Local Governance Support Program, 2009, *Analisis APBD untuk Anggota DPRD*, Jakarta: Legislative strengthening Team
- Nomensen Sinamo, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup).
- Philipus M. Hadjon, 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Jogjakarta. Gadjah Mada University PRESS.
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Satjipto Rahardjo. 1991. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soeroso. 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Utang Rasyidin dan Dedy Supriyadi. 2014. *Pengantar Hukum Indonesia dari Tradisi ke Konstitusi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Wijaya, HAW, 2007, *Penyelenggaraan otonomi di Indonesia dalam rangka sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

### **B. Jurnal**

Fathul Muin, 2014, "*Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah*", fiat justisia jurnal ilmu hukum Volume 8 no1,

Devi Ventje dan Victorina Z. Tirayoh, 2007, *Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kota Manado*:Jurnal Ekonomi dan Bisnis. Vol.5 Nomor2

Muhammad Azhar, 2015 *relevansi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Sistem penyelenggaraan administrasi Negara*, Semarang, Jurnal Notarius Fakultas Hukum Universitas Dipeonegoro, Edisi 08 Nomor 2

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Belanja Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2016.

### **D. Media Informasi**

Adam Muhshi, Mengurai Kegaduhan APBD Kabupaten Jember Tahun 2018, (<https://duta.co/mengurai-kegaduhan-apbd-kabupaten-jember-tahun-2018>)

Oryza A. Wirawan, Beritajatim, 2017, "Pengesahan APBD Jember Telat Dua Kali ([http://m.beritajatim.com/politik\\_pemerintahan/314673/pengesahan\\_apbd\\_jember\\_telat\\_dua\\_kali\\_berturut-turut.html](http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/314673/pengesahan_apbd_jember_telat_dua_kali_berturut-turut.html).)