

KARYA ILMIAH

TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN PENGUNAAN ANGGARANNYA MENURUT UNDANG- UNDANG NO. 32 TAHUN 2004

D

I

S

U

S

U

N



OLEH,

**Hj. JAMILLAH SH.MH
TET FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS
MEDAN
AREA
2009**

KARYA ILMIAH

TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN PENGUNAAN ANGGARANNYA MENURUT UNDANG- UNDANG NO. 32 TAHUN 2004

D

I

S

U

S

U

N

OLEH,

**Hj. JAMILLAH SH.MH
TET FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS
MEDAN
AREA
2009**

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah akhirnya Penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah yang sudah merupakan suatu kewajiban bagi staf pengajar dilingkungan Universitas Medan Area untuk membuat suatu tulisan sebagai perwujudan Tri Dharma Perguruan Tinggi, sehingga selesainya tulisan karya ilmiah ini, dengan judul “ TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN PENGGUNAAN ANGGARANNYA MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004 “, yang merupakan hasil studi literatur.

Penulis sangat menyadari bahwa segala hal yang diperbuat dalam tulisan ini belumlah seberapa bila dibandingkan dengan banyaknya ilmu pengetahuan yang ada, namun guna menambah ilmu pengetahuan, Penulis yakin apa yang Penulis lakukan dapat bermanfaat bagi para pembaca dan juga bagi Penulis sendiri. Untuk itu mungkin sebagai manusia biasa Penulis sangat memahami tulisan ini banyak kekurangannya, oleh karenanya guna kelengkapan tulisan ini dan untuk tercapainya tulisan yang lebih sempurna Penulis berharap kritikan-kritikan yang bersifat konstruktif dan inovatif dari pembaca untuk disampaikan kepada Penulis baik langsung maupun tidak langsung, sehingga akhirnya tulisan ini menjadi pedoman bagi para pembaca nantinya, dan atas tanggapan pembaca, Penulis mengucapkan terima kasih.

Medan, Februari 2009.
Hormat Penulis,

Hj. Jamillah, SH.MH

DAFTAR ISI

TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN PENGUNAAN ANGGARANNYA MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004

	Halaman
Kata Pengantar	i
Daftar Isi	ii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Pengertian dan Penegasan Judul	2
B. Alasan Pemilihan Judul	4
C. Permasalahan	5
D. Hipotesa	6
E. Tujuan Penulisan.....	7
F. Metode Pengumpulan Data	7
G. Sistematika Penulisan	9
BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) MENURUT UU NO. 32/2004	10
A. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)	10
B. Landasan Hukum dan Teknik Pembuatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	13
C. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)	19

BAB III	: ANGGARAN NEGARA DAN HUBUNGAN DENGAN HUKUM	
	ADMINISTRASI NEGARA	38
	A. Pengertian dan Aktivitas Hukum Administrasi Negara	38
	B. Pengertian Anggaran Negara	48
	C. Jenis dan Macam Anggaran Negara	52
	D. Sumber-Sumber Anggaran Negara	55
	E. Peran Anggaran Negara Dalam Kaitannya Dengan Hukum Administrasi Negara	58
BAB IV	: KESIMPULAN DAN SARAN	64
	A. Kesimpulan	64
	B. Saran	65
DAFTAR PUSTAKA	66



BAB I

PENDAHULUAN

Dalam era globalisasi ini, pemerintah dituntut untuk melaksanakan pembangunan disegala bidang, baik bidang ekonomi, hukum, sosial politik, pertahanan, lingkungan dan sebagainya, hal ini dilakukan agar taraf hidup masyarakat Indonesia dapat ditingkatkan sesuai dengan tujuan nasional sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945 yaitu mencapai masyarakat adil dan makmur.

Indonesia adalah negara yang mempunyai wilayah yang sangat luas, maka untuk mencapai suatu efisiensi dan efektifitas dari suatu pembangunan, sebagai konsekwensinya pemerintah harus membagi wilayah Republik Indonesia menjadi beberapa bagian/wilayah yang besar dan kecil.

Daerah dalam melakukan aktivitas-aktivitasnya yang pada dasarnya bermuara kepada peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, membutuhkan dana dalam melakukan aktivitasnya tersebut. Dengan dana dimaksud maka pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dapat merencanakan dan merealisasikan kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan lain-lainnya yang mendukung keberadaan pemerintah daerah bagi daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian maka fungsi Pendapatan Asli Daerah adalah untuk membiayai aktivitas-aktivitas pemerintah daerah itu sendiri dalam menjalankan pemerintahan, pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Adanya suatu pengaturan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki adanya suatu pembagian atas daerah besar dan kecil, yang kemudian melahirkan daerah-daerah otonom. Daerah otonom ini berhak mengatur dan menyusun

rumah tangganya sendiri, termasuk didalam melaksanakan pembangunan. Untuk mengatur dan melaksanakan pembangunan serta urusan rumah tangganya, daerah ini mempunyai pendapatannya sendiri.

Anggaran daerah baik ditinjau dari Peraturan Daerah sebagai rencana yang menggambarkan kerangka pendapatan dan perbelanjaan yang berlaku untuk masa satu tahun adalah sangat penting artinya. Hal demikian merupakan pedoman kerja dalam kegiatan-kegiatan pemerintah daerah. Untuk itu anggaran daerah itu setiap tahunnya harus mendapat penetapan dan pengesahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1999 pada Pasal 86.

Dalam rangka otonomi daerah dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk melaksanakan fungsinya secara efektif. Untuk melaksanakan fungsi tersebut harus ada dukungan sumber-sumber keuangan yang memadai baik berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah maupun lain-lain penerimaan yang sah.

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu penulis mengkhususkan untuk membuat karya ilmiah ini terutama menyoroti tentang Pendapatan Asli Daerah dan penggunaan annggarannya terhadap pembangunan daerah itu sendiri.

A. PENGERTIAN DAN PENEGASAN JUDUL

Karya ilmiah ini diberi judul **“Tinjauan Administrasi Negara Terhadap Pendapatan Asli Daerah Dan Penggunaan Anggarannya Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004”** jadi sebelum penulis mengungkapkan makna untuk pembahasan lebih lanjut tentang

hal-hal yang berkaitan dengan judul dimaksud, maka Penulis terlebih dahulu akan mencoba memberikan penjelasan terhadap pengertian secara umum dari karya ilmiah ini sekaligus memberikan penegasannya, perlu untuk diketahui dalam pengertian judul dari karya Ilmiah ini secara etimologi dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Tinjauan berarti Suatu pandangan.
2. Hukum Administrasi Negara dapat diartikan Segala ketentuan yang meliputi kegiatan penyelenggaraan organisasi pemerintahan.
3. Terhadap berarti Mengarah kepada.
4. Pendapatan Asli Daerah adalah sebagai sumber penerimaan daerah sebagai penunjang segala kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan penunjang pembangunan yang setiap tahun dapat meningkatkan pembangunan itu sendiri yang dapat dijadikan instrumen dari otonomi daerah.
5. Penggunaan Anggarannya berarti Penghasilan yang diperoleh dari pendapatan asli daerah harus dipergunakan sebaik-baiknya oleh daerah itu sendiri.
6. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah suatu ketentuan yang mengatur tentang otonomi daerah sebagaimana di atur dalam Pasal 6 disebutkan bahwa sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) terdiri dari : pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Uraian diatas adalah dapat kita peroleh sesuatu kesimpulan umum bahwa yang dimaksud dengan judul diatas adalah pandangan hukum administrasi negara terhadap sumber-sumber penerimaan daerah sebagai upaya penunjang dari pembangunan daerah otonom sebagaimana diatur menurut UU No. 32 Tahun 2004.

B. Alasan Pemilihan Judul

Dalam hal ini agar pembangunan dapat dilaksanakan secara merata, maka pemerintah Indonesia terpaksa membagi dalam beberapa daerah yang masing-masing mempunyai hak otonom terhadap wilayah administrasinya yang ditetapkan oleh undang-undang. Adapun titik berat otonomi daerah-daerah di Indonesia diletakkan pada Kabupaten dan Kota, hal ini berarti secara bertahap dan berkesinambungan sesuai dengan kemampuannya melakukan pembangunan di daerah masing-masing sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku. Ini dilakukan pemerintah pusat dengan pertimbangan bahwa pemerintah Kabupaten atau Kota secara langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga dapat diharapkan dan lebih mengerti serta memenuhi aspirasi masyarakat daerah.

Kabupaten atau Kota adalah merupakan daerah otonom yang ada di Indonesia di Provinsi, termasuk dalam rangka pembangunan nasional, dan Kabupaten/Kota mempunyai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) masing-masing.

Dengan demikian kiranya tidak terlalu berlebihan rasanya jika Penulis membahas tentang masalah yang berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah dan Penggunaan Anggarannya menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Adapun alasan Penulis memilih tulisan ini karena setiap Kabupaten atau Kota mempunyai potensi yang sangat besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga Penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana caranya setiap Kabupaten atau Kota itu mengelola dan menggunakan sumber dananya yaitu pendapatan asli daerah dalam pembangunan daerahnya.

C. Permasalahan

Dalam rangka melaksanakan aktivitas pembangunan dan melaksanakan otonomi daerah yang nyata serta bertanggung jawab, maka sangat diperlukan suatu sumber pendapatan daerah, yang mana pendapatan daerah tersebut dipergunakan untuk mengatur, mengurus serta membiayai daerah didalam melaksanakan pembangunan.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah juga berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang lama memuat unsur kewajiban, sedangkan undang-undang yang baru yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah menekankan bahwa otonomi merupakan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan menekankan pada pentingnya aspirasi masyarakat, namun undang-undang yang baru tidak menyebut bahwa otonomi daerah sebagai hak.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menyerahkan fungsi, personil dan aset dari pemerintah pusat kepada Provinsi, Kabupaten dan Kota. Hal ini berarti bahwa tambahan kekuasaan dan tanggung jawab diserahkan kepada pemerintah Kabupaten dan Kota dan membentuk sistem yang jauh lebih tersentralisasi dibandingkan dengan sistem konsentrasi dan administratif di masa lalu.

Menurut peraturan undang-undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah ada disebutkan bahwa untuk dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hal penting lain dari pengaturan keuangan menurut peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 21 Tahun 2002 adalah Provinsi berupa transfer antar pemerintah dari pusat ke Kabupaten atau Kota, yang disebut dengan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Kabupaten atau Kota dalam melaksanakan pembangunan daerahnya mempunyai masalah khusus yang menyangkut bidang yang berhubungan dengan pendapatan dan peningkatan sumber-sumber pemasukan daerah, maka yang menjadi rumusan masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pemerintah Kabupaten atau Kota menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang nyata-nyata sebagai penunjang pendapatan daerah.
2. Bagaimana pengalokasian dana Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut di daerah Kabupaten atau Kota.
3. Apakah terdapat keterkaitan antara pemungutan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan kegiatan pembangunan di daerah Kabupaten atau Kota dimaksud.

D. Hipotesa

Hipotesa adalah merupakan dugaan sementara tentang suatu masalah yang ditulis, yang masih harus dibuktikan kebenarannya melalui pembahasan atau penelitian secara empiris.¹ Sebagai anggapan sementara dari penulis tentang Tinjauan Hukum Administrasi Negara Terhadap Pendapatan Asli Daerah dan Penggunaan Anggarannya Menurut UU No. 32 Tahun 2004 ini adalah :

¹ Peter Mahmud Marzuki, Metode Penelitian Hukum, Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Edisi Pertama, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Surabaya, 2006, hal 88.

1. Pendapatan daerah dari pemerintah Kabupaten atau Kota dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kabupaten atau Kota tersebut.
2. Pengalokasian dana Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengacu kepada peraturan pelaksanaan UU No. 32 tahun 2004.
3. Pendapatan Asli Daerah (PAD) digunakan untuk melakukan pembangunan sesuai dengan potensi dan kemampuan daerah Kabupaten atau Kota.

E. Tujuan Penulisan

Setiap pekerjaan pada dasarnya mempunyai tujuan yang ingin dicapai, besar kecil tujuan tersebut berdasarkan penilaian orang yang bersangkutan.

Demikian juga halnya pembahasan yang dilakukan oleh penulis dalam bentuk tulisan karya ilmiah ini.

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan karya ilmiah ini adalah :

1. Untuk melengkapi dan memenuhi syarat sebagai staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Medan Area guna memenuhi salah satu syarat dari Tri Dharma Perguruan Tinggi.
2. Untuk mengetahui dari pelaksanaan pendapatan asli daerah dan penggunaan anggarannya di daerah Kabupaten atau Kota.
3. Untuk menambah serta mengembangkan pengetahuan Penulis mengenai usaha-usaha peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

F. Metode Pengumpulan Data

Sesuai dengan tujuan dari penulisan suatu karya ilmiah, yaitu penulisan atau penelitian pada umumnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan atau menguji

suatu pengetahuan. Menemukan berarti mendapatkan sesuatu untuk mengisi kekosongan. Mengembangkan berarti memperluas dari yang sudah ada sebelumnya. Menguji dilakukan apabila masih ada yang menimbulkan keraguan. Bahan penulisan adalah semua informasi atau data yang digunakan untuk mencapai tujuan penulisan yang merupakan teori, contoh, rincian atau detail, perbandingan, sejarah, fakta, angka, kutipan, gagasan, dan sebagainya. Bahan itu dapat diperoleh dari berbagai sumber. Pertama, sumber bahan penulisan dari perpustakaan. Studi kepustakaan menuntut membaca secara kritis semua bahan yang diperlukan. Kecekatan dalam menyeleksi bermacam sumber yang mengandung sudut pandang yang berbeda-beda dan bertentangan satu sama lain, juga dituntut dapat memilih, menimbang, menolak, dan menyusun kembali bahan-bahan yang ada ke dalam suatu tulisan yang dapat meyakinkan pembaca. Kedua, sumber bahan penulisan dengan melakukan penelitian ke lapangan dan wawancara. Penelitian kelapangan yaitu mencari, melihat dan menemukan secara langsung fakta di lapangan. Wawancara yaitu menanyakan secara langsung kepada nara sumber atau informasi atau orang yang berwenang.

Untuk melengkapi bahan-bahan bagi penulisan karya ilmiah ini ini supaya mendapatkan hasil yang optimal, maka penulis menggunakan metode-metode dalam pengumpulan data yang diperlukan yaitu berupa metode Penelitian Kepustakaan (*Library Research*). Dengan metode ini penulis mendapat masukan dengan mencari dan menelusuri bahan-bahan yang ada di perpustakaan, seperti sejumlah buku, himpunan peraturan-peraturan yang berkaitan langsung dengan objek pembahasan karya ilmiah ini, mas media yang semuanya itu dimaksudkan untuk memperoleh data atau bahan-bahan yang bersifat teoritis.

G. Sistematika penulisan

Untuk memudahkan penguraian penulisan karya ilmiah ini, penulis membagi karya ilmiah ini terdiri dalam 4 (empat) bab dan tiap-tiap bab, akan dibagi lagi ke dalam sub-sub bab, yang terdiri dari :

Bab I. Pendahuluan

Dalam bab ini berisikan mengenai pengertian dan pengesahan judul, alasan pemilihan judul, permasalahan, hipotesa, tujuan penulisan, metode pengumpulan data serta sistematika penulisan.

Bab II. Tinjauan Umum Tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut UU No. 32/2004

Pada bab ini Penulis menguraikan tentang pengertian Pendapat Asli Daerah, kemudian tentang Landasan Hukum dan Teknik pembuatan Pendapatan Asli Daerah, Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah dan Pengesahan dan Pengundangan.

Bab III. Anggaran Negara Dan Hubungan Dengan Hukum Administrasi Negara

Pada bab ini Penulis menguraikan tentang Pengertian dan Aktifitas Hukum Administrasi Negara, kemudian Pengertian Anggaran Negara, Jenis dan Macam Anggaran Negara, Sumber-Sumber Anggaran Negara dan Peran Anggaran Negara Dalam Kaitannya dengan Hukum Administrasi Negara.

Bab V: Kesimpulan dan Saran

Dalam bab ini penulis akan menarik beberapa kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya. Dan penulis berupaya memberikan saran-saran kepada pihak-pihak terkait mengenai permasalahan yang diangkat.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENDAPATAN ASLI DAERAH

(PAD) MENURUT UU NO. 32/2004

A. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pengertian Pendapatan dapat diartikan sebagai jumlah penerimaan atau perolehan yang berasal dari penjualan yang akan menambah jumlah harta si penjual berupa kasa ataupun piutang lainnya sering juga diartikan sebagai jumlah perolehan yang telah menjadi hak daripada yang memperoleh. Akan tetapi pengertian seperti ini tidak dapat memberikan pemahaman yang memuaskan karena tidak menjelaskan sumber atau faktor kegiatan yang mempengaruhi sumber pendapatan tersebut, juga tidak menjelaskan bagian-bagian dari pendapatan itu.²

Pendapatan adalah arus masuk bruto dari manfaat ekonomi yang timbul dari aktifitas normal perusahaan selama satu periode bila arus masuk itu mengakibatkan kenaikan ekuitas, yang tidak berasal dari kontribusi penanaman modal.

Pendapatan daerah adalah pendapatan yang diterima suatu daerah dalam jangka waktu tertentu. Kalau dilihat pada penjelasan atas Undang-undang Republik Indonesia No.5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah dikemukakan bahwa : Agar supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya maka kepadanya perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi mengingat bahwa tidak semua sumber dapat diberikan kepada daerah,

² Kuntarjo, *Perencanaan dan pengendalian Program Pembangunan*, Penerbit Universitas Indonesia UI-Press, Jakarta, 2002, hal. 116

maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali sumber-sumber keuangan itu sendiri berdasarkan peraturan perundang-undang ini yang berlaku.

Secara prinsip, pendapatan daerah hampir sama dengan pendapatan negara hanya yang satu merupakan pemerintah pusat sedang yang satu lagi merupakan pemerintah daerah. Pendapatan daerah berarti pendapatan yang diterima suatu daerah berupa pendapatan dari pemberian dan lain-lain yang dianggap sah, dalam suatu waktu tertentu setiap daerah Indonesia mempunyai hak untuk mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, termasuk juga mengelola keuangan daerahnya sendiri. Pendapatan daerah merupakan salah satu unsur yang penting dalam penyelenggara roda pembangunan daerahnya. Di samping untuk meningkatkan laju pembangunan juga untuk mengurangi ketergantungan akan subsidi dari pemerintah pusat.³

Dari hal tersebut dapat dilihat bahwa daerah mempunyai hak otonom, dimana hak tersebut memungkinkan daerah untuk mengatur dalam mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan hasil, guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan termasuk pengelolaan sumber-sumber keuangan di daerah sendiri.

Sedangkan pengertian Pajak Daerah dan Restribusi Daerah adalah seperti yang tercantum dalam Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 21 tahun 2002 tentang Pajak Daerah sebagai revisi dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yaitu pajak Daerah yang berhak memberikan pungutannya pada setiap daerah (daerah

³ Syamsi, Ibnu, (1994), *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta. Hal 95

otonom) yang dibagi menjadi : Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan daerah Kota.

Menurut Peraturan Undang-Undang Republik Indonesia No. 22/Tahun 1999 tentang Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang lama memuat unsur kewajiban Undang-Undang baru, menekankan bahwa otonom merupakan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan menekankan pada pentingnya aspirasi masyarakat. Namun Undang-Undang baru tidak menyebut otonom daerah sebagai hak.

Undang-Undang No.22/1999 menyerahkan fungsi, personil dan aset dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi, Kabupaten dan Kota. Hal ini berarti bahwa tambahan kekuasaan dan tanggung jawab diserahkan kepada pemerintah Kabupaten dan Kota dan membentuk sistem yang jauh lebih terdesentralisasi di bandingkan dengan sistem konsentrasi dan administratif di masa lalu.

Hak dan wewenang pemerintah daerah dalam pengelolaan / pengaliran sumber-sumber keuangan daerah diatur dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2002 tentang pajak daerah sebagai revisi Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.⁴

Dalam mewujudkan hal tersebut tentunya harus dikembangkan melalui pembinaan yang teratur dengan memberikan pilihan-pilihan yang memungkinkan suatu daerah agar dapat meningkatkan dan memperbesar penerimaan pendapatan

⁴ M. Suparmoko, *Revisi Undang-Undang Republik Indonesia, Tentang Konsep Otonomi Daerah No.22 Tahun 1999*, Dinas Penerbit Balai Pustaka, Jakarta. Hal 79

daerahnya. Dengan menetapkan potensi daerah secara optimal. Sesuai dengan penggolongan.

B. Landasan Hukum dan teknik Pembuatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Hukum Sebagai Sistem, biasanya orang hanya melihat dan bahkan terlalu sering mengidentikan hukum dengan peraturan hukum atau/bahkan lebih sempit lagi, hanya dengan Undang –Undang saja.

Padahal, peraturan hukum hanya merupakan salah satu unsur saja dari keseluruhan sistem hukum, yang terdiri dari 7 (tujuh) unsur sebagai berikut :

- 1) Asas-asas hukum (filsafah hukum)
- 2) Peraturan atau norma hukum, yang terdiri dari :
 - a) Undang-Undang
 - b) Peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang
 - c) Yurisprudensi tetap (*case law*)
 - d) Hukum kebiasaan
 - e) Konvensi-konvensi internasional
 - f) Asas-asas hukum internasional
 - g) Sumber daya manusia yang profesional, bertanggung jawab dan sadar hukum
 - d) Pranata-pranata hukum
 - e) Lembaga-lembaga hukum termasuk :
 1. Struktur organisasinya
 2. Kewenangannya
 3. Proses dan prosedur

4. Mekanisme kerja

f) Sarana dan prasarana hukum, seperti ;

1. Furnitur dan lain-lain alat perkantoran, termasuk komputer dan sistem manajemen perkantoran

2. Senjata dan lain-lain peralatan

3. Kendaraan

4. Gaji

5. Kesejahteraan pegawai/karyawan

6. Anggaran pembangunan, dan lain-lain

g. Budaya hukum, yang tercermin oleh perilaku para pejabat (eksekutif, legislative maupun yudikatif), tetapi juga perilaku masyarakat (termasuk pers), yang di Indonesia cenderung menghakimi sendiri sebelum benar-benar dibuktikan.⁵

Maka sistem hukum terbentuk oleh sistem interaksi antara ketujuh unsur di atas itu, sehingga apabila salah satu unsurnya saja tidak memenuhi syarat, tentu seluruh sistem hukum tidak akan berjalan sebagaimana mestinya. Atau apabila salah satu unsurnya berubah, maka seluruh sistem dan unsur-unsur lain juga harus berubah.

Dengan kata lain : perubahan undang-undang saja tidak akan membawa perbaikan, apabila tidak disertai oleh perubahan yang searah di dalam bidang peradilan, rekrutmen dan pendidikan umum, reorganisasi birokrasi, penyelarasan proses dan mekanisme kerja, modernisasi segala sarana dan prasarana serta

⁵ Nick Deyas & Roy Keley, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1997, hal. 83

pengembangan budaya dan perilaku hukum masyarakat yang mengakui hukum sebagai sesuatu yang sangat diperlukan bagi pergaulan dan kehidupan ber masyarakat dan bernegara yang damai, tertib dan sejahtera.

Adapun *Droit E'conomique* adalah kaidah-kaidah hukum Administrasi Negara (terutama yang berasal dari kekuasaan eksekutif) yang mulai sekitar tahun 193-an diadakan untuk membatasi kebebasan pasar di Perancis, demi keadilan ekonomi bagi rakyat miskin, agar tidak hanya mereka yang berduit saja yang dapat memenuhi kebutuhannya akan pangan, tetapi agar rakyat petani dan buruh juga tidak akan mati kelaparan. karena ternyata pemerintah merasa wajib untuk mengeluarkan peraturan Hukum Administrasi Negara yang menentukan harga maksimum dan harga minimum bagi bahan-bahan pokok maupun menentukan izin Pemerintah yang diperlukan untuk berbagai usaha di bidang ekonomi, seperti misalnya untuk membuka perusahaan, untuk menentukan banyaknya penanaman modal; dan di dalam usaha apa modal ditanamkan; untuk mengimpor atau mengekspor barang, kemana, seberapa dan sebagainya.⁶

Peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara seperti itu dicakup dengan nama Keseluruhan kebijaksanaan dan peraturan hukum yang tidak hanya terbatas pada Hukum Administrasi Negara saja, tetapi juga mengatur hal-hal yang termasuk substansi pembuatan Pendapatan Asli Daerah.

Teknik pembuatan Pendapatan Asli Daerah Satu hal yang pasti akibat keadaan di atas adalah pemerintah mengupayakan sumber dana yang lain bagi pemasukan ke kas negara sehingga meskipun pelaksanaan pembangunan menghadapi berbagai hambatan

⁶ Muslimin, Amrah, *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Alumni, Bandung, 2001, Hal.118

tetapi dapat terus berlangsung.

Selain pengabdian yang tinggi dari aparatur pemerintahan, keterampilan dari aparat pelaksana tugas-tugas pemerintahan, maka persoalan lainnya yang sangat sentral dalam pembangunan itu sendiri adalah dana dan biaya bagi terselenggaranya pembangunan itu sendiri.

Pembangunan daerah dari sektor pajak dan retribusi daerah yang merupakan sumber penerimaan daerah adalah salah satu faktor penunjang pembangunan, yang merupakan kewajiban bagi masyarakat bersama untuk mengelola anggaran serta meningkatkannya, sejalan dengan rencana pembangunan yang sedang dilakukan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 79 dikatakan bahwa : sumber pembuatan PAD terdiri atas :

1. Pendapatan asli daerah, yaitu :
 - a. Hasil pajak daerah,
 - b. Hasil retribusi daerah,
 - c. Hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan,
 - d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Potensi sumber pembuatan Pendapatan Asli Daerah tersebut di atas sangat memegang peranan penting dalam rangka menunjang pembangunan di daerah tersebut.⁷

Daerah dalam melakukan aktivitas-aktivitasnya yang pada dasarnya

⁷ Abdullah, Joeфри, *Pokok-Pokok Bekerjanya Garis Edar Anggaran Daerah*, Penerbit Cipta Rukun Sarana, Jakarta, 2000, hal 86

berinuara kepada peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, membutuhkan dana dalam melakukan aktivitasnya tersebut. Dengan dana tersebut maka pemerintah daerah dapat merencanakan dan merealisasikan kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan hal-hal lainnya yang mendukung keberadaan pemerintah daerah bagi daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian maka fungsi pendapatan asli daerah adalah untuk membiayai aktivitas-aktivitas pemerintah daerah itu sendiri dalam menjalankan pemerintahan, pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Fungsi pendapatan asli daerah adalah untuk :

Ada dua fungsi pendapatan asli daerah yaitu :

a. Fungsi budgetair.

Pendapatan asli daerah sebagai sumber dana bagi pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya.

b. Fungsi mengatur (regulerend).

Pendapatan asli daerah sebagai alat untuk mengatur dan melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

c. Dana Perimbangan Keuangan Daerah

Dalam rangka menciptakan suatu sistem perimbangan keuangan yang proporsional, demokratis, adil dan transparan berdasarkan atas pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka telah diundangkan Undang-Undang Nomor. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang tersebut antara lain mengatur tentang Dana Perimbangan yang merupakan aspek penting dalam sistem perimbangan keuangan

antara pusat dan daerah. Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari Anggaran Negara untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.⁸

Dana perimbangan terdiri dari :

- a. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam.
- b. Dana Alokasi Umum
- c. Dana Alokasi Khusus.

Dana perimbangan tersebut merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan. Hak atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan sumber daya alam merupakan alokasi yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil.

Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

Dana Alokasi Khusus bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah. Dengan demikian, sejalan dengan tujuan pokok dana

⁸ Ibid, Muslimin Amrah, 2001 Hal.118

perimbangan dapat lebih membeidayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntable), serta memberikan kepastian sumber keuangan daerah, yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

C. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Hubungan keuangan dan daerah dalam rangka otonomi daerah dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk melaksanakan fungsinya secara efektif. Untuk melaksanakan fungsi tersebut harus ada dukungan sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah maupun lain-lain penerimaan yang sah.

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku :

Sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari :

- a. Hasil pajak daerah,
- b. Hasil retribusi daerah,
- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan,
- d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.⁹

Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-

⁹ M. Suparmoko, *Ekonomi Publik untuk Anggaran dan Pembangunan*, Edisi Pertama, Penerbit Andi Yogyakarta, 2002. hal 109

Undang No. 18 Tahun 1997 dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain bagian laba, Dividen, dan penjualan saham milik daerah. Sedangkan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, antara lain hasil penjualan aset daerah dan jasa giro.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Negara yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Besarnya jumlah dana perimbangan ini ditetapkan setiap tahun anggaran dalam Anggaran Negara, dana perimbangan ini terdiri dari :

- a. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU).¹⁰

Hal penting lain dari pengaturan keuangan menurut peraturan pelaksanaan Undang-Undang.No.21/2002 adalah propinsi berupa transfer antar pemerintah dari pusat ke kabupaten dan kota, yang disebut dengan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan block grant yang diberikan kepada semua kabupaten dan kota tujuan mengisi kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fiskal dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip

¹⁰ Tjokroamijoyo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Penerbit LP3ES. 2001. Jakarta. Hal 127

tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak dari pada daerah kaya. Dengan kata lain, tujuan penting alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dalam kerangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik antar pemda di daerah. Undang-Undang No.21/2002 Pasal 7 menggariskan bahwa restribusi daerah berkewajiban menyalurkan paling sedikit 25% dari Penerimaan daerahnya dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU).¹¹

c. Dana alokasi khusus (DAK).

Bagian daerah dalam bentuk bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) merupakan upaya yang dilakukan untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) antara pusat dan daerah yang terdiri dari bagi hasil pajak dan bukan pajak (sumber daya alam). Pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil (*by origin*).

Bagi hasil pajak meliputi bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Berdasarkan Undang-Undang Perpajakan Tahun 2000, mulai tahun 2001 daerah memperoleh bagi hasil dari pajak penghasilan (PPh) Orang pribadi (*personal income tax*) yaitu PPh karyawan (Pasal 21) serta PPh Pasal 25/29 orang pribadi. Bagi hasil PPh ini dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyelekas bagi daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya alam tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara.

Bagi hasil sumber daya alam terdiri dari sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam dan perikanan.

¹¹ Yani, Ahmad, *Hubungan Anggaran Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 87

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari Anggaran Negara, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan anggaran antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Penggunaan dana alokasi umum ini ditetapkan sepenuhnya oleh daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) diberikan dalam rangka untuk mengurangi ketimpangan horizontal dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah. Dengan adanya Dana Alokasi Umum (DAU) ini akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya. Kebutuhan Dana Alokasi Umum (DAU) suatu daerah ditentukan dengan menggunakan konsep *fiscal gap*, dimana kebutuhan Dana Alokasi Umum (DAU) suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*). Berdasarkan konsep ini, distribusi Dana Alokasi Umum (DAU) kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh Dana Alokasi Umum (DAU) yang relatif besar.

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari Anggaran Negara yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Pengalokasian Dana Alokasi Khusus (DAK) ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam Anggaran Negara.

K¹²etiga jenis dana perimbangan di atas merupakan sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang

¹² Djamil, Fathurrahman, *Peraturan Pemerintah tentang Otonomi Daerah*, 2001, Penerbit Citra Umbara, Bandung, 2001, hal. 109

lain, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi.

Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayarnya kembali. Pinjaman daerah dilakukan untuk membiayai kebutuhan daerah berkaitan dengan penyediaan prasarana yang dapat menghasilkan (pengeluaran modal).

Lain-lain penerimaan yang sah, antara lain hibah, dana darurat dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dana darurat merupakan dana bantuan yang berasal dari Anggaran Negara untuk keperluan mendesak kepada daerah tertentu. Keperluan mendesak adalah keadaan yang sangat luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan pembiayaan dari Anggaran Negara, yaitu bencana alam dan/atau peristiwa lain yang dinyatakan pemerintah pusat sebagai bencana nasional. Prosedur dan tata cara penyaluran dana darurat sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi Anggaran Negara.

Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 telah menetapkan dasar-dasar pembiayaan pemerintah daerah sebagai berikut. Sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban Anggaran Negara. Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban Anggaran Negara. Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah

dan desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban Anggaran Negara.

Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya.

Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau Bupati/walikota dapat dilakukan dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sedang penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia, dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan wewenang tersebut. Sementara itu penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran.

1. Fungsi Pendapatan Asli Daerah

Daerah dalam melakukan aktivitas-aktivitasnya yang pada dasarnya bermuara kepada peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, membutuhkan dana dalam melakukan aktivitasnya tersebut. Dengan dana tersebut maka pemerintah daerah dapat merencanakan dan merealisasikan kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan hal-hal lainnya yang mendukung keberadaan pemerintah daerah bagi daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian maka fungsi pendapatan asli daerah adalah untuk membiayai aktivitas-aktivitas pemerintah daerah itu sendiri dalam menjalankan pemerintahan, pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Ada dua fungsi pendapatan asli daerah yaitu :

a. Fungsi budgetair.

Pendapatan asli daerah sebagai sumber dana bagi pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya.

b. Fungsi mengatur (*regulerend*).

Pendapatan asli daerah sebagai alat untuk mengatur dan melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.¹³

2. Dana Perimbangan Keuangan Daerah

Dalam rangka menciptakan suatu sistem perimbangan keuangan yang proporsional, demokratis, adil dan transparan berdasarkan atas pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka telah diundangkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang tersebut antara lain mengatur tentang Dana Perimbangan yang merupakan aspek penting dalam sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari Anggaran Negara untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

¹³ Tjokroamijoyo, Bintoro, *Ibid*, hal 77

ARAHAN, SASARAN, DAN KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN

1. Arahannya GBHN • 1993

Pembangunan aparatur negara diarahkan pada makin terwujudnya dukungan administrasi negara yang mampu menjamin kelancaran dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan untuk mewujudkan sistem administrasi negara yang makin andal, profesional, efisien, efektif, serta tanggap terhadap aspirasi rakyat dan terhadap dinamika perubahan lingkungan strategis. Kebijakan dan langkah pendayagunaan administrasi negara perlu terus dilanjutkan, ditingkatkan, dan ditujukan kepada penataan organisasi, penyempurnaan ketatalaksanaan, pemantapan sistem informasi, perbaikan sarana dan prasarana, serta peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraannya.

Dalam rangka pembangunan aparatur kenegaraan, pelaksanaan fungsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara perlu terus ditingkatkan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dengan mengembangkan kerja sama yang serasi dan terbuka berdasar atas asas kekeluargaan serta didukung oleh sumber daya yang memadai.

Pembangunan aparatur pemerintah diarahkan pada peningkatan kualitas, efisiensi, dan efektivitas seluruh tatanan administrasi pemerintahan, termasuk peningkatan kemampuan dan disiplin pengabdian, keteladanan, dan kesejahteraan aparatnya, sehingga secara keseluruhan makin mampu melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya, khususnya dalam melayani, mengayomi, serta menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat

dalam pembangunan, serta tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat. Pembinaan, penyempurnaan, dan pendayagunaan aparatur pemerintah baik kelembagaan, ketatalaksanaan maupun kepegawaiannya perlu terus dilanjutkan dan ditingkatkan.

Sistem pengawasan anggaran negara dan pembangunan, baik pengawasan melekat maupun pengawasan fungsional termasuk pengawasan oleh masyarakat dimantapkan secara terpadu dan konsisten agar tercapai efisiensi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Perangkat pengawasan dan upaya tindak lanjutnya ditingkatkan secara terpadu bersamaan dengan pengembangan tanggung jawab masyarakat disertai peningkatan disiplin nasional. Penertiban aparatur pemerintah dilanjutkan dan makin ditingkatkan terutama dalam menegakkan disiplin aparatur pemerintah serta dalam menanggulangi penyalahgunaan wewenang dan bentuk penyelewengan lainnya, yang merugikan dan menghambat pelaksanaan pembangunan serta merusak citra dan kewibawaan aparatur pemerintah, seperti korupsi, kolusi, nepotisme, kebocoran, serta pemborosan kekayaan dan anggaran negara.

Pembinaan kepegawaian diarahkan pada makin terwujudnya kepegawaian negara yang mantap dengan pengembangan karier berdasarkan prestasi kerja, kemampuan profesional, keahlian dan keterampilan, serta kemantapan sikap mental aparat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 terus ditingkatkan secara berencana melalui upaya pendidikan dan pelatihan, penugasan, bimbingan dan konsultasi, serta melalui pengembangan motivasi, kode etik, dan disiplin

kedinasan yang sehat didukung sistem informasi kepegawaian yang mantap serta dilengkapi sistem pemberian penghargaan yang wajar.¹⁴

Hubungan kerja yang serasi antara aparat pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam upaya makin mewujudkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab terus dikembangkan secara realistis atas dasar asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan dalam rangka mendorong kemajuan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh pelosok tanah air, serta meningkatkan perwujudan Wawasan Nusantara.

Pembangunan aparat pemerintah daerah yang meliputi lembaga, tata kerja, dan aparat pemerintah daerah diarahkan pada penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang makin efisien, efektif dan tanggap terhadap aspirasi rakyat serta meningkatnya keterpaduan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian kegiatan seluruh aparat pemerintah daerah. Pendayagunaan aparat pemerintah daerah ditujukan pada peningkatan kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, peningkatan kualitas sistem administrasi, penyempurnaan ketatalaksanaan, serta peningkatan kualitas dan kesejahteraan aparatnya.

Koordinasi, kerja sama, dan kemampuan aparat pemerintah yang bertugas di daerah makin dimantapkan untuk lebih meningkatkan keserasian, kelancaran, efisiensi, dan efektivitas serta keterpaduan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Pelaksanaan fungsi dan peranan aparat pemerintahan desa dan kelurahan terus lebih ditingkatkan dan dikembangkan sehingga makin mampu, efisien, dan

¹⁴ Handayangirat, Soewarno, *Administrasi Pemerintah Dalam Pembangunan Nasional*, Penerbit Gunung Agung, Jakarta, 2002. hal 108

efektif dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan desa serta kelurahan dalam melayani, mengayomi, menggerakkan, dan menghargai prakarsa dan peran aktif rakyat dalam pembangunan, bersamaan dengan upaya menciptakan kondisi yang lebih mendorong peningkatan kehidupan dan tanggung jawab masyarakat serta kemampuan kelembagaannya.

Sistem perencanaan penyusunan program dan anggaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan perkembangan kebutuhan pembangunan serta kemampuan anggaran negara. Kemampuan aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, dan mengendalikan pembangunan perlu makin ditingkatkan.

2. Sasaran

a. Sasaran PJP II

Sasaran pembangunan aparatur negara dalam PJP II sesuai amanat Garis Besar Haluan Negara 1993 adalah terciptanya dan berfungsinya aparatur negara yang bersih, bertanggung jawab, penuh pengabdian dan profesional.

Menjadi sasaran pula makin mantapnya pelaksanaan peranan, fungsi, dan hubungan antara lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara sesuai dengan kedudukannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945; dan selaras dengan dinamika kemajuan, kecerdasan dan semangat masyarakat untuk berperan serta aktif dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan.

b. Sasaran Repelita VI

Sasaran pembangunan aparatur negara dalam Repelita VI sesuai amanat Garis Besar Haluan Negara 1993 adalah tertatanya manajemen aparatur negara untuk meningkatkan kualitas, kemampuan, dan kesejahteraan manusianya.

Menjadi sasaran pula terwujudnya sistem administrasi negara yang makin andal, profesional, efisien, efektif, serta tanggap terhadap aspirasi rakyat dan terhadap dinamika perubahan lingkungan strategis dalam tatanan kehidupan nasional, regional, dan global serta mampu menjamin kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan negara dan pembangunan; meningkatnya semangat pengabdian dan kemampuan aparatur pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan, khususnya dalam melayani, mengayomi, mendorong dan menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan; serta tanggap terhadap aspirasi masyarakat, permasalahan, kepentingan, dan kebutuhan rakyat, terutama yang masih hidup dalam kemiskinan atau rakyat kecil.¹⁵

Sasaran lainnya adalah meningkatnya perwujudan otonomi daerah di tingkat II yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab dalam mendorong kemajuan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh pelosok tanah air, serta meningkatkan perwujudan Wawasan Nusantara; meningkatnya kemampuan kelembagaan dan efisiensi serta efektivitas pelaksanaan fungsi dan peranan aparatur kecamatan dan pemerintahan desa dan kelurahan dalam melayani

¹⁵ Muslimin, Amrah, Ibid, 118

dan mengayomi masyarakat; dalam mengembangkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan; serta dalam menghargai pendapat, menanggapi aspirasi, dan menyalurkan rasa tanggung jawab masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan pada tingkat kecamatan dan desa ataupun kelurahan; mantapnya keterpaduan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian kegiatan seluruh aparatur pemerintah baik di pusat maupun daerah; terwujudnya kepegawaian negara yang berkualitas; memiliki kemampuan profesional, keahlian dan keterampilan, kepemimpinan, serta semangat pengabdian dan disiplin yang tinggi dalam melaksanakan tugas; taat dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; serta meningkatnya kesejahteraan pegawai negeri didukung sistem penggajian dan pembinaan serta pengembangan karier berdasarkan kemampuan profesional dan prestasi kerja, serta penerapan sistem karier terbuka antara paratur pusat dan daerah.

Terwujudnya sistem kearsipan yang andal, yang dikelola secara fungsional dan profesional sebagai bagian terpadu dalam pengembangan sistem manajemen modern untuk menunjang pembangunan yang berkelanjutan secara berkesinambungan. Terselamatkannya arsip dalam upaya dan kinerja PJP I di Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) sebagai ingatan dan warisan sejarah bangsa merupakan sasaran pula.¹⁶

¹⁶ Nick Deyas & Roy Keley. *Ibid*, 83

3. Kebijakan

Pembangunan aparatur negara dalam Repelita VI meliputi kebijakan (a) peningkatan disiplin aparatur negara; (b) pemantapan organisasi kenegaraan; (c) pendayagunaan organisasi pemerintahan; (d) penyempurnaan manajemen pembangunan; dan (e) peningkatan kualitas sumber daya manusia.

a. Peningkatan Disiplin Aparatur Negara

Pemerintahan yang bersih dan berwibawa, selain merupakan salah satu tujuan pokok dalam pembangunan aparatur negara, juga merupakan persyaratan pokok bagi terselenggaranya pembangunan nasional yang efisien dan efektif. Untuk itu, diperlukan disiplin yang tinggi. Sejalan dengan itu, dalam Repelita VI, Pemerintah menetapkan disiplin nasional yang dipelopori oleh aparatur negara sebagai krida kedua Panca Krida Kabinet Pembangunan VI, yang menyatakan: "Meningkatkan disiplin nasional yang dipelopori aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam memberikan pelayanan pada rakyat Indonesia".¹⁷

Posisi aparatur negara dalam proses peningkatan disiplin nasional tersebut adalah sebagai pelopor, pelaku pertama, dan utama dalam menerapkan disiplin nasional sehingga dapat menjadi teladan dan panutan masyarakat. Disiplin berpengaruh terhadap efisiensi dan produktivitas kerja, daya guna, dan hasil guna aparatur. Produktivitas kerja ditingkatkan melalui peningkatan disiplin pegawai negeri sehingga bekerja dengan penuh semangat pengabdian dan sepenuh kemampuan. Peningkatan disiplin aparatur pertama-tama tercermin dari perilakunya

¹⁷ Tjokroamijoyo, Bintoro, Ibid hal, 77

sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang makin konsisten dan konsekuen dalam menghayati dan mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 baik dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan maupun dalam kehidupan di tengah masyarakat. Aparatur negara bersifat melayani, mengayomi, dan meneladani, disertai kepemimpinan yang menumbuhkan dan mendorong prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan. Selain itu, aparatur negara senantiasa siap dan bersikap mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai, dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam rangka itu, peningkatan disiplin aparatur negara dilaksanakan melalui penghayatan, pengamalan, dan pembudayaan nilai-nilai dan aturan kelembagaan, baik dalam sistem aparatur negara itu sendiri secara internal maupun dalam hubungannya dengan lingkungannya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Nilai-nilai dan aturan kelembagaan dalam rangka kehidupan nasional bangsa yang harus dilaksanakan dalam rangka peningkatan disiplin meliputi Eka Prasetya Panca Karsa sebagai Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4), Undang-Undang Dasar 1945, Garis Besar Haluan Negara, berbagai kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan, serta nilai-nilai keagamaan dan nilai-nilai hukum budaya bangsa dan nilai-nilai ilmu pengetahuan dan teknologi yang berguna dan diperlukan bagi hidup, kemajuan, keutuhan wilayah, dan kelangsungan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Dalam hubungan ini, peningkatan disiplin pegawai mendapatkan perhatian sungguh-sungguh, karena dapat dan harus memberikan dampak nyata bagi tegaknya disiplin aparatur dan disiplin nasional. Peningkatan disiplin pegawai di samping dilakukan melalui: pemasyarakatan budaya kerja; peningkatan pelaksanaan pengawasan melekat, pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat; peningkatan mutu kepemimpinan; serta pendidikan, pelatihan, dan penataran; juga melalui penerapan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku pada keseluruhan bidang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, termasuk penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pemahaman dan kepatuhan aparatur negara terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan termasuk yang menyangkut disiplin kepegawaian dan tertib hukum terus ditingkatkan,

b. Pemantapan Organisasi Kenegaraan

Dalam rangka pembangunan aparatur kenegaraan, pelaksanaan fungsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara ditingkatkan sesuai dengan ketentuan dan amanat Undang-Undang Dasar 1945, dengan mengembangkan hubungan kerja sama yang serasi dan terbuka berdasarkan asas kekeluargaan.

Seiring dengan meningkatnya pembangunan, kesadaran politik bangsa dan dinamika kehidupan bernegara dan berkonstitusi yang meningkat diimbangi dengan peningkatan sikap keterbukaan yang mengundang peningkatan peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan melalui mekanisme

kepemimpinan nasional dan kemantapan penyelenggaraan tugas dan fungsi aparatur kenegaraan.

Kerjasama yang serasi antara aparatur kenegaraan dan pemerintahan makin dimantapkan untuk dapat menyalurkan dan menanggapi aspirasi masyarakat yang berkembang dinamis secara positif dan efektif. Hal tersebut diwujudkan melalui mekanisme penyusunan kebijaksanaan yang transparan dan partisipatif serta pengawasan pelaksanaan berbagai kebijaksanaan pembangunan dan peraturan perundang-undangan secara konstitusional dan demokratis.¹⁸

c. Pendayagunaan Organisasi Pemerintahan

Pendayagunaan organisasi pemerintahan meliputi organisasi pemerintah pusat yang terdiri atas departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen (LPND), kantor menteri koordinator dan menteri negara, serta sekretariat lembaga tertinggi dan sekretariat lembaga tinggi negara serta organisasi pemerintah daerah, yaitu daerah tingkat I, daerah tingkat II, dan desa, terus dikembangkan dan ditingkatkan termasuk keserasian kerja antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kegiatan pendayagunaan meliputi penataan struktur, fungsi, rentang kendali dan saling hubungan antar dan dalam jajaran organisasi pemerintahan tersebut sehingga penyelenggaraan tugas pemerintahan umum dan pembangunan yang diembannya efisien dan efektif. Ketergantungan dalam proses pengambilan keputusan, penetapan kebijaksanaan alokasi sumber daya dan pengembangan sumber daya manusia, terhadap unit kerja atasan diupayakan menjadi minimal. Selain itu, dilakukan pula



¹⁸ Tjokroamijoyo, Bintoro, Ibid hal, 77

perampingan birokrasi melalui penyelarasan tugas pokok pemerintah, jbaran fungsinya, dan uraian pekerjaan yang mendukung pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Administrasi Kebijakan Pembangunan

Pendayagunaan administrasi kebijakan pembangunan ditingkatkan dengan langkah-langkah penyederhanaan prosedur dan perampingan struktur organisasi sehingga pelayanan kepada masyarakat terselenggara secara lebih mudah, murah dan cepat. Agar memberikan dampak secara lebih optimal dalam pencapaian pemerataan dan pertumbuhan, kegiatan tersebut dilaksanakan, baik dalam perangkat kelembagaan yang menunjang kegiatan ekonomi maupun dalam kegiatan yang menunjang upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia dan pengembangan iptek. Sejalan dengan itu, untuk lebih memantapkan Wawasan Nusantara dan meningkat kan ketahanan nasional upaya pendayagunaan kelembagaan pada kawasan-kawasan terbelakang dan daerah perbatasan di seluruh Nusantara ditingkatkan.

Sistem koordinasi dan sink onisasi dalam penyusunan kebijakan pembangunan dan dalam pelaksanaannya juga dimantapkan, terutama untuk hal-hal yang bersifat lintas sektor, lintas lembaga dan berdampak luas dalam kehidupan raasyarakat. Keb'jaksanaan dan langkah-langkah deregulasi dan debirokratisasi dalam rangka penciptaan iklim yang kondusif bagi investasi dan pengembangan serta peningkatan daya saing dunia usaha dilanjutkan dan ditingkatkan sampai pada tingkat daerah.

Sehubungan dengan itu, penyederhanaan perizinan dilanjutkan dan diperluas pada berbagai bidang dan kegiatan ekonomi sehingga makin dapat

menumbuhkembangkan peran serta masyarakat dalam pembangunan. Penyederhanaan perizinan yang dilakukan di tingkat pusat ditingkatkan dan dimantapkan pelaksanaannya di daerah-daerah. Langkah-langkah tersebut diutamakan pada bidang kelembagaan yang berkaitan serta dengan upaya untuk meningkatkan penanaman modal, perdagangan antar pulau, dan ekspor komoditas nonmigas pada umumnya, dan khususnya ke dan dari Kawasan Timur Indonesia dan daerah-daerah tertinggal lainnya. Sejalan dengan itu, peningkatan mutu ketatalaksanaan yang dilakukan dengan menerapkan teknik-teknik manajemen modern dan pengembangan sistem informasi manajemen ditingkatkan.

Pendayagunaan kelembagaan dalam rangka mengembangkan kewirausahaan koperasi dan pengusaha golongan ekonomi lemah termasuk pengusaha informal dan tradisional, ditingkatkan agar kemampuan usaha mereka makin meningkat. Dalam hubungan itu, keikutsertaan pengusaha besar dan menengah dalam kegiatan pembinaan tersebut terus ditingkatkan, termasuk industri rumah tangga yang berakar pada kebudayaan bangsa, efisiensi produksi dan pemasarannya.

Kegiatan pendayagunaan administrasi kebijaksanaan tersebut di atas juga diperkuat dengan pemantapan budaya dan perilaku aparatur yang bersifat melayani dan mendorong prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan. Selain itu, untuk melaksanakan pelayanan umum sebaik-baiknya ditingkatkan pengawasan melekat, pemasyarakatan budaya kerja, penegakan disiplin dan kegiatan-kegiatan pembinaan kepegawaian lainnya secara utuh.¹⁹

¹⁹ Nick Deyas & Roy Keley. *Ibid*, 83

BAB III

ANGGARAN NEGARA DAN HUBUNGANNYA DENGAN HUKUM

ADMINISTRASI NEGARA

A. Pengertian dan Aktifitas Hukum Administrasi Negara

Administrasi negara merupakan manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Sementara Sondang P. Siagian mendefinisikan administrasi negara sebagai “keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara. Utrecht menyebutkan bahwa administrasi negara adalah gabungan jabatan-jabatan aparat (alat) administrasi yang dibawah pimpinan Pemerintah melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah.

Menurut Muslimin Amrah administrasi negara adalah aktifitas-aktifitas negara dalam melaksanakan kekuasaan-kekuasaan politiknya; dalam arti sempit aktifitas-aktifitas badan-badan eksekus saja dalam melaksanakan pemerintahan.

Koentjoro, Diana Halim mengartikan administrasi negara sebagai jabatan – jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang diserahi tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah dalam arti luas yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman. Dari beberapa pendapat tersebutlah dapatlah diketahui bahwa administrasi negara adalah

keseluruhan aparat pemerintah yang melakukan berbagai aktifitas atau tugas-tugas negara selain tugas pembuatan undang-undang dan pengadilan.²⁰

1. Pengertian Hukum Administrasi negara

Apa itu hukum pemerintahan? Apakah hukum untuk pemerintahan ataukah hukum dari pemerintah?, dengan kata lain apakah hukum ini diletakkan (untuk mengatur) pemerintahan ataukah hukum yang diletakkan oleh pemerintahan?. Untuk dapat memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, terlebih dahulu akan dikemukakan mengenai defenisi hukum administrasi negara yang dikemukakan oleh para sarjana berikut ini:

Apabila kita, mengawali pengantar hukum administrasi negara secara umum-berupaya untuk memahami konsep tertentu, pertama-tama kita batasi pada tern ‘ Hukum Administrasi Negara’. Apa isi bagian hukum ini?. Kita dapat menetapkan bahwa hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik... Hukum administrasi negara dapat dijelaskan sebagai peraturan-peraturan (dari hukum publik) yang berkenaan dengan pemerintahan umum).

Untuk mendefenisikan yang baik mengenai istilah ‘Hukum Administrasi Negara’, pertama-tama harus ditetapkan bahwa hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum dari hukum publik. Dengan kata lain hukum yang mengatur tindakan pemerintahan dan hubungan antara pemerintahan dengan warga negara atau hubungan antar organ pemerintahan... Hukum Administrasi Negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaiman organ

²⁰ Koentjoro, Diana Halim, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. 2001, hal 107

pemerintahan melaksanakan tugasnya. Jadi hukum administrasi negara berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintahan.

Hukum Administrasi Negara atau hukum tata pemerintahan pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan tujuannya dari hukum tata negara memuat peraturan-peraturan hukum yang menentukan (tugas-tugas yang dipercayakan) kepada organ-organ pemerintahan itu, menentukan tempatnya dalam negara, menentukan kedudukan terhadap warga negara, dan peraturan-peraturan hukum yang mengatur tindakan-tindakan organ pemerintahan itu.

Hukum Administrasi Negara, hukum tata pemerintahan adalah keseluruhan hukum yang berkaitan dengan (mengatur) administrasi, pemerintah, dan pemerintahan. Secara global dikatakan, hukum administrasi negara merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintahan untuk secara aktif terlibat dalam kehidupan kemasyarakatan, dan di sisi lain Hukum Administrasi Negara merupakan hukum yang dapat digunakan oleh anggota masyarakat untuk mempengaruhi dan memperoleh perlindungan dari pemerintahan. Jadi Hukum Administrasi Negara memuat peraturan mengenai aktifitas pemerintahan).

Hukum Administrasi Negara meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Oleh karena itu Hukum Administrasi Negara disebut juga hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintahan dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, yang bukan organ dan fungsi pembuat undang-undang dari peradilan.

Hukum Administrasi Negara atau hukum tata pemerintahan berisi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum. Tetapi tidak semua peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum termasuk dalam cakupan Hukum Administrasi Negara. Sebab ada peraturan-peraturan yang menyangkut pemerintahan umum tetapi tidak termasuk dalam Hukum Administrasi Negara, melainkan masuk pada lingkup Hukum Administrasi Negara.

Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.

Hukum Administrasi Negara sebagai menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Lebih lanjut Utrecht menyebutkan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara. Bagian lain diatur oleh Hukum Tata Negara (Hukum Negara dalam arti sempit), Hukum privat, dan sebagainya.²¹

Berdasarkan beberapa defenisi tersebut tampak bahwa dalam hukum administrasi negara terkandung dua aspek yaitu; pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapannya.

Negara itu melakukan tugasnya. Kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya. Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya

²¹ Handayangirat, Soewarno, *Administrasi Pemerintah Dalam Pembangunan Nasional*, Penerbit Gunung Agung, Jakarta, 2002, hal 137

dalam ajaran welfare state, yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam hukum administrasi negara disamping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh administrasi negara.

Dengan demikian, pertanyaan yang diajukan di atas, dapat diberikan jawaban bahwa hukum administrasi negara, peraturan-peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga legislatif untuk mengatur tindakan pemerintahan dalam hubungannya dengan warga negara, dan sebagian peraturan-peraturan itu dibentuk pula oleh administrasi negara. Dan bahwa hukum administrasi negara mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Sarana-sarana (instrumen) bagi penguasa untuk mengatur, menyeimbangkan dan mengendalikan berbagai kepentingan masyarakat;
- b. Mengatur cara-cara partisipasi warga masyarakat dalam proses penyusunan dan pengendalian tersebut, termasuk proses penentuan kebijaksanaan;
- c. Perlindungan hukum bagi warga masyarakat;
- d. Menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik.²²

Hubungan Administrasi Negara dengan Publik Lewat UU Prosedur Administrasi Negara

Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara, walaupun di atas ada yang menyebutkan hukum administrasi negara berkenaan dengan kekuasaan eksekutif, namun pengertian kekuasaan eksekutif ini tidak sama dengan apa yang dimaksudkan

²² Tjokroamijoyo, Bintoro, *Ibid*, hal 77

dalam konsep tr'as politik, yang menempatkan kekuasaan eksekutif hanya melaksanakan undang-undang. Telah disebutkan bahwa istilah hukum administrasi negara dalam kepustakaan Belanda disebut pula dengan istilah *bestuursrecht*, dengan unsur utama "*bestuur*" dan "*sturing*".²³

Bestuur dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Dengan rumus itu kekuasaan pemerintahan tidaklah sekedar melaksanakan Undang-Undang. Kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif. Sifat aktif tersebut dalam konsep hukum administrasi secara intrinsik merupakan unsur utama dari "*sturen*" (*besturen*). Unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut:

"Sturen merupakan suatu kegiatan yang kontinu. Kekuasaan pemerintahan dalam hal menerbitkan izin mendirikan bangunan misalnya tidaklah berhenti dengan diterbitkannya izin mendirikan bangunan. Kekuasaan pemerintahan senantiasa mengawasi agar izin tersebut digunakan dan ditaati. Dalam hal pelaksanaan mendirikan bangunan tidak sesuai dengan izin yang diterbitkan.

Pemerintahan akan menggunakan kekuasaan penegakkan hukum berupa pencabutan yang mungkin berupa tindakan pembongkaran bangunan yang tidak sesuai.

"Sturen berkaitan dengan penggunaan kekuasaan. Konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik. Sebagai konsep hukum publik, penggunaan kekuasaan harus dilandaskan pada asas-asas negara hukum, asas demokratis, dan asasi intrusmental. Berkaitan dengan asas negara hukum adalah asas *wet en rechtmatigheid van*

²³ Koentjoro, Diana Halim, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hal 126

bestuur. Dengan asas demokratis tidaklah sekedar adanya badan perwakilan rakyat. Di samping badan perwakilan rakyat, asas keterbukaan pemerintahan dan lembaga peran serta masyarakat (*inspraak*) dalam pengambilan keputusan oleh pemerintahan adalah sangat penting artinya. Asas instrumental berkaitan dengan hakekatnya hukum administrasi sebagai instrumen.

Dalam kaitan ini asas efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pemerintahan selayaknya mendapat perhatian yang memadai.

Meskipun secara umum dianut defenisi negatif tentang pemerintahan yaitu sebagai suatu aktifitas di luar perundangan dan peradilan, namun pada kenyataannya pemerintahan juga melakukan tindakan hukum dalam bidang-bidang legislasi, misalnya dalam pembuatan Undang-Undang organik dan pembuatan berbagai peraturan pelaksanaan lainnya, dan juga bertindak dalam bidang penyelesaian perselisihan, misalnya dalam penyelesaian hukum melalui upaya administrasi dan dalam hal penegakkan hukum administrasi atau pada penerapan sanksi-sanksi administrasi, yang semuanya itu menjadi obyek kajian hukum administrasi negara, hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan pemerintah yang menjadi obyek kajian hukum administrasi negara ini demikian luas. Oleh karena itu mudah menentukan ruang lingkup hukum administrasi negara. Di samping itu, kesukaran menentukan ruang lingkup hukum administrasi negara ini disebabkan pula oleh beberapa faktor; pertama, Hukum Administrasi Negara berkaitan dengan tindakan pemerintahan yang tidak semuanya ditentukan secara tertulis dalam peraturan perundang-undangan, seiring dengan perkembangan masyarakat yang memerlukan pelayanan pemerintah dan masing-masing masyarakat di suatu daerah

atau negara berbeda tuntutan dan kebutuhan; Kedua, pembuatan peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, dan instrumen yuridis bidang administrasi lainnya tidak hanya terletak pada satu tangan atau lembaga; Ketiga, hukum administrasi negara berkembang sejalan dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan dan kemasyarakatan, yang menyebabkan pertumbuhan bidang hukum administrasi negara tertentu berjalan secara sektoral. Oleh karena faktor-faktor inilah Hukum Administrasi Negara tidak dapat dikodifikasi.

Kewenangan dan Jenis Aktivitas Ke luar Administrasi Negara, Secara umum, administrasi negara hanya boleh beraktifitas ke luar, jika

- a. Panggilan *kewajiban*, misalnya polisi menjaga ketertiban, petugas pajak merambah pundi atau dalam negara *welfarestate*: tunjangan anak, bantuan sosial, pensiunan.
- b. Atau karena *permohonan dari luar (publik)*, umpamanya pengajuan permohonan KTP, paspor, berdagang kaki lima, demonstrasi, tunjangan rumah (dalam negara *welfarestate*) atau pelaksanaan program-program pemerintah (yang tak tersirat dalam Undang-Undang seperti subsidi penciptaan pasar kerja, BBM dsb).²⁴

Kedua aktivitas itu umumnya berupa tindakan-tindakan kongkrit (misalnya keputusan atau sempritan polisi) – baik yang menyenangkan maupun yang membebankan. Menurut Undang-Undang Prosedur Administrasi Negara Pusat (=Federal):

²⁴ www.Tinjauan Adiministrasi Negara, com

Prosedur administrasi negara adalah tindakan keluar satu Behoerde/Authority (instansi negara yang berwenang berurusan dan menangani publik). Aktivitas ke luar itu meluputi tahapan pengujian syaratsyarat, penyiapan dan penurunan keputusan atau perampungan satu perjanjian berdasar hukum publik.

Dengan demikian, menurut Undang-Undang Prosedur Administrasi Negara :

- a) Yang memiliki *kewenangan* beraktivitas ke luar hanyalah satu *Behoerde/Authority* (organ negara pengelola administrasi negara yang berkewenangan mengurus dan menangani publik).
- b) Perbuatan administrasi negara yang bertugas menangani publik harus lah:
 - Berupa *aktivitas keluar* (menuju ke publik/individu warganegara), perintah internal seorang bos dalam satu instansi negara kepada bawahannya (pegawai negeri atau abdi negara/ publik) merupakan *aktivitas internal*, yang tidak mengakibatkan penggelindingan prosedur administrasi negara.
 - sedangkan *aktivitas keluar* itu sendiri terdiri dari
 - *Tahap persiapan (belum berakibat hukum)*, yang bertujuan kepada penurunan satu keputusan atau perampungan satu perjanjian berdasar hukum publik; sebaliknya, pembelian alat-alat kantor oleh satu instansi negara atau persiapan internal yang mengarah ke pembelian alat-alat kantor bukan lah prosedur administrasi negara, dalam hal pembelian alat-alat kantor, seperti halnya pribadi-pribadi privat, administrasi negara menekan kontrak pembelian di bidang hukum perdata.

- Tahapan final (berakibat hukum), yang berupa tindakan (Akt). Yang kerap dijumpai adalah surat keputusan, ketetapan, instruksi.

- Aktivitas merupakan *Einzelfallentscheidung* (keputusan kasus tersendiri/kasus individual)²⁵

Aktifitas Administrasi Negara

Umumnya, asas-asas Administrasi Negara diturunkan dari *Grundgesetz* alias Undang-Undang Dasar dan fatwa-fatwa Mahkamah Tata Usaha Negara Pusat. Menurut *Bundesverwaltungsamt* (Badan Administrasi Negara Pusat), asas Administrasi Negara untuk beraktivitas ke luar berlaku di segenap lapisan Administrasi Negara. Artinya, Administrasi Negara Kelurahan sampai ke tingkat Kabupaten/Kotamadya haruslah berpedoman pada asas-asas di bawah ini seperti halnya Administrasi Negara Pusat (=Federal) atau Administrasi Negara Propinsi (=Negara Bagian).

Adapun asas aktivitas administrasi negara adalah:

- (a) *Rechtsstaatliche Bindung* alias *Keterikatan Pada Negara Hukum*: Keterikatan Administrasi Negara pada hukum merupakan persyaratan jaminan hukum dan persamaan perlakuan terhadap setiap anggota masyarakat.
- (b) *Pflichtgemaesses Ermessen* alias *Pertimbangan Sesuai Kewajiban*: Administrasi Negara berkewajiban tidak boleh bertindak sewenang-wenang. Dalam hal ketidakpastian, Administrasi Negara berkewajiban melakukan *Ermessen*.²⁶

²⁵ Muslimin, Amrah, Ibid, 118

²⁶ Nick Deyas & Roy Keley. Ibid, 83

Langkah-Langkah Teknis Prosedur Administrasi Negara

Undang-Undang Prosedur Administrasi Negara Pusat (=Federal) Jerman itu sangat teknis. Begitu pula trahnya, Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Aktivitas administrasi negara ke luar terbagi ke dalam tahapan persiapan (belum berakibat hukum) dan tahapan final (berakibat hukum).

B. Pengertian Anggaran Negara

Pelaksanaan anggaran merupakan tujuan dari administrasi keuangan. Pelaksanaan anggaran dimaksudkan adalah proses kegiatan administrasi dimana anggaran tersebut dipakai untuk membiayai operasionalisasi organisasi. Dalam pelaksanaan anggaran inilah sebenarnya inti kegiatan administrasi keuangan dapat dilihat dengan jelas. Pada proses ini dana-dana yang telah dikelola dan didistribusikan kepada unit-unit organisasi yang ada agar penggunaan dana tersebut efektif dan efisien.²⁷

Anggaran daerah baik ditinjau dari peraturan daerah sebagai rencana yang menggambarkan kerangka pendapatan dan perbelanjaan yang berlaku untuk masa satu tahun adalah sangat penting artinya. Itu merupakan pedoman kerja dalam kegiatan-kegiatan pemerintah daerah. Untuk itu anggaran daerah itu setiap tahunnya harus mendapat penetapan dan pengesahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1999 pada pasal 86.

Anggaran daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah maupun pengesahannya oleh pejabat berwenang pada hakekatnya adalah tindakan pemberian

²⁷ Yani, Ahmad, *Hubungan Anggaran Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 129

otorisasi kepada kepala daerah untuk melaksanakannya seperti apa yang sudah tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dengan demikian kepala daerah adalah penguasa anggaran daerah tersebut. Dalam teknis pelaksanaannya anggaran daerah itu bertitik tolak dari Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 903 – 304 tahun 1980 yang menyatakan bahwa hak dan wewenang pelaksanaan keuangan terdiri dari tiga unsur dengan maksud agar terpeliharanya pengurusan yang saling mengawasi. Ketiga unsur dimaksud adalah :

- a. Hak dan wewenang otorisasi,
- b. Hak dan wewenang ordonator.
- c. Hak dan wewenang bendaharawan pemegang kas daerah.

Penjelasan hak dan wewenang tersebut di atas adalah sebagai berikut :

- a. Hak dan wewenang otorisasi.

Hak ini dipegang oleh kepala daerah untuk melakukan tindakan dalam menyelenggarakan rumah tangga daerah yang membawa akibat.

- 1) Mendatangkan pendapatan daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia PP No. 10 Tahun 1975 pasal 12.

Ayat 1 : Kepala Daerah menjaga agar segala peraturan dan lain penetapan mengenai pendapatan daerah dijalankan sebaik-baiknya serta segala piutang daerah ditagih dan dipertanggung jawabkan tepat waktunya.

- 2) Pengeluaran dalam batas-batas anggaran daerah, sesuai dengan PP No. 5 Tahun 1975 pasal 21.

Ayat 1 : Kepala daerah berwenang untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran uang dalam batas-batas anggaran daerah.

Ayat 2 : Untuk tiap pengeluaran atas peraturan anggaran daerah diterbitkan surat keputusan otorisasi oleh kepala daerah atau surat keputusan lain yang berlaku sebagai surat keputusan otorisasi seperti surat keputusan kepegawaian.

Otorisasi dibedakan pada dua jenis yaitu otorisasi Insidentil dan otorisasi permanen. Otorisasi insidentil adalah surat keputusan otorisasi yang berlaku pembebanannya dalam batas waktu tahun anggaran yang bersangkutan, seperti penyediaan kredit untuk keperluan belanja daerah, perjalanan dinas dan alain-lain. Otorisasi permanen adalah bersifat berkelanjutan dan berlaku tetap sebagai dasar penyediaan kredit pada tiap-tiap tahun anggaran. Seperti peraturan gaji pegawai dan surat keputusan pengangkatan pegawai. Sebelum surat keputusan otorisasi diterbitkan oleh bendaharawan/dinas/lembaga daerah harus mengajukan:

- 1) Daftar Usulan dan Kegiatan Daerah (DUKDA) untuk belanja rutin.
- 2) Daftar Usulan Proyek Daerah (DUPDA) untuk belanja pembangunan.

Apabila usul ini disahkan maka Daftar Usulan dan Kegiatan Daerah (DUKDA) tadi menjadi DIPDA (Daftar Isian proyek Daerah). Setelah DIKDA ini disahkan oleh kepala daerah segeralah diterbitkan surat keputusan otorisasi untuk penyediaan dana dan anggaran guna membiayai pengeluaran-pengeluaran tersebut.

b. Hak dan wewenang Ordonator.

Hak ini merupakan hak menguji atas setiap tagihan yang memberatkan anggaran daerah dan berwenang membebankannya pada pasal-pasal anggaran yang tercantum di anggaran daerah dengan menerbitkan surat perintah membayar uang (SPMU). Hak dan wewenang ini didelegasikan oleh kepala daerah untuk pejabat yang ditunjuk. Pasal 24 PP No. 5 Tahun 1975.

Segala penagihan dan memberatkan anggaran daerah diperiksa, diselesaikan dan diperintahkan untuk dibayar oleh kepala Daerah.

Kemudian Pasal 25 PP No. 5 Tahun 1975 juga menyatakan :

Pembayaran yang memberatkan anggaran daerah baik sebagai beban tetap maupun sebagai beban sementara dilakukan dengan Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) yang ditanda tangani oleh pejabat atas nama kepala daerah yang ditunjuk dengan surat keputusan.

Oleh ordonator pada setiap penerbitan Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) harus didasarkan kepada daftar isian proyek daerah yang telah disahkan oleh surat keputusan otorisasi yang diterbitkan kepada daerah.

c. Hak dan wewenang bendaharawan pemegang kas.

Bendaharawan pemegang kas daerah berhak memeriksa kas tanda-tanda bukti pengeluaran atas beban anggaran daerah yang ditanda tangani oleh ordonator dan juga pemegang kas daerah berwenang menerima, menyimpan dan membayarkan serta menyerahkan uang daerah. Hak dan wewenang untuk ini didelegasikan oleh kepala daerah kepada pejabat yang ditunjuk untuk itu.

C. Jenis dan Macam Anggaran negara

Dalam pelaksanaan pengelolaan anggaran negara selama ini masih digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yaitu :

1. *Indische Comftabiliteitswet* (ICW) stbl. 1925 no. 448
2. *Indische Bedrijevnwet* (IBW) stbl. 1927 no 419 jo stbl 1936 no 445
3. *Reglement voorhet Administratief Beheer* (RAB) stbl. 1933 no 381

Sementara itu dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggung jawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdure bepalingen voor de Algemeene Rekonkamer* (IAR) stbl 1933 No. 320.²⁸

Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan anggaran pemerintahan negara Republik Indonesia.

Oleh karena itu meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, akan tetapi secara material sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan kelemahan Perundang-Undangan Negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu Undang-Undang yang

²⁸ Tjokroamijoyo, Bintoro, Ibid hal, 77

mengatur pengelolaan anggaran Negara yaitu Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Anggaran Negara.

Undang-Undang No. 17 tahun 2003 merupakan reformasi sistem anggaran negara yang meliputi :

- a. Reformasi penyusunan dan penetapan anggaran
- b. Reformasi pelaksanaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran
- c. Reformasi pengawasan anggaran (audit)

Dalam mewujudkan hal tersebut tentunya harus dikembangkan melalui pembinaan yang teratur dengan memberikan pilihan-pilihan yang memungkinkan suatu daerah agar dapat meningkatkan dan memperbesar anggaran daerahnya.

Dengan menetapkan potensi daerah secara optimal. Sesuai dengan penggolongan, Anggaran bersumber dari :

- a. Anggaran rutin, yaitu:
 2. Penerimaan Pajak langsung
 3. Penerimaan Pajak Tak Langsung
 4. Penerimaan Pungutan lain-lain
 5. Penerimaan Penjualan
 6. Penerimaan Jasa
 7. Penerimaan Kejaksaan dan Peradilan
 8. Penerimaan lain-lain
- b. Anggaran pembangunan, terdiri dari :
 1. Penerimaan pajak daerah
 2. Penerimaan retribusi daerah

3. Penerimaan dari Laba Perusahaan Daerah

4. Penerimaan lain-lain

Anggaran negara dibedakan menjadi:

- Penerimaan dalam negeri
- Penerimaan pembangunan.

a. Penerimaan dalam negeri dibedakan:

1). Penerimaan minyak bumi dan gas alam:

- Pajak penghasilan minyak bumi.
- Pajak penghasilan gas alam

b. Penerimaan di luar minyak bumi dan gas alam:

1. Pajak penghasilan:

a. Pajak penghasilan perscorangan

- Hasil potongan penghasilan pekerjaan
- Usaha dan pekerjaan

b. Pajak penghasilan badan

- Badan usaha milik negara
- Badan usaha swasta
- Hasil pungutan kegiatan usaha
- Hasil potongan bunga, dividen, royalty, dan lain-lainnya.

2. Pajak Pertambahan Nilai (PPN) barang dan jasa serta pajak penjualan atas barang mewah.

3. Bea masuk dan cukai

a. Bea masuk

- b. Cukai
 - c. Cukai tembakau
 - d. Cukai lainnya
4. Pajak ekspor
 5. Ipeda (istilah sekarang, Pajak Bumi dan Bangunan)
 6. Pajak lainnya.
 7. Penerimaan bukan pajak.
 - c. Penerimaan bangunan
1. Bantuan program
 2. Bantuan proyek²⁹

D. Sumber-Sumber Anggaran Negara

Telah diketahui bahwa kegiatan pemerintah semakin meningkat, baik dalam masyarakat kapitalis maupun sosialis. Sebagai konsekuensinya maka diperlukan pembiayaan atau pengeluaran pemerintah yang tidak sedikit jumlahnya sesuai dengan semakin luasnya kegiatan pemerintah itu. Agar biaya pengeluaran pemerintah itu dapat dipenuhi maka pemerintah memerlukan penerimaan. Anggaran pemerintah dalam arti luas pada pokoknya meliputi:

1. Penerimaan pajak
2. Penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah.
3. Pinjaman pemerintah

²⁹ M. Suparmoko, 2002, *Ekonomi Publik untuk Anggaran dan Pembangunan*, Edisi Pertama, Penerbit Andi Yogyakarta, hal 104

4. Dan sebagainya.

Di dalam kenyataan kita tidak dapat menarik suatu batas yang tegas dari jenis sumber anggaran pemerintah itu. Walaupun demikian, sumber-sumber anggaran pemerintah dapat digolongkan sebagai berikut:

- a. Pajak, yang dimaksud dengan pajak ialah pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa yang secara langsung dapat ditunjuk. Misalnya pajak kendaraan bermotor, pajak penghasilan dan sebagainya.
- b. Retribusi yaitu suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah di mana kita dapat melihat ada hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut.
- c. Keuntungan dari perusahaan-perusahaan negara. Penerimaan yang berasal dari sumber ini merupakan penerimaan –penerimaan pemerintah dari hasil penjualan (harga) barang-barang yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan negara.
- d. Denda-denda dan perampasan yang dijalankan pemerintah secara sah.
- e. Sumbangan masyarakat, untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah seperti pembayaran biaya-biaya perizinan (lisensi), toll atau pungutan sumbangan pada jalan raya tertentu dan sebagainya.
- f. Percetakan uang. Karena sifat dan fungsinya maka pemerintah memiliki kekuasaan yang mana tidak dimiliki oleh para individu dalam masyarakat. Oleh karenanya pemerintah juga mempunyai kekuasaan untuk mencetak uang kertas sendiri atau meminta kepada Bank Sentral guna memberikan

pinjaman kepada pemerintah walaupun tanpa suatu deking. Apalagi percetakan uang dijalankan dengan hati-hati, maka akan berakibat kurang baik yaitu cenderung menimbulkan inflasi. Inflasi mempunyai pengaruh seperti halnya dengan pajak. Karena itu sering disebut inflasi sebagai pajak yang tidak kentara, karena konsumen dengan uang yang sama akan dapat memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang semakin sedikit jumlahnya berhubungan dengan turunnya nilai uang.

- g. Hasil dari undian negara. Dengan undian negara, pemerintah akan mendapat dana yaitu perbedaan antar jumlah penerimaan dari lembaran surat undian yang dapat dijual dengan semua pengeluaran-pengeluarannya termasuk hadiah yang diberikan kepada pemenang dari undian negara tersebut. Undian negara ini adalah relatif murah, sehingga mereka yang memiliki tidak begitu merasakan rugi kalau tidak memperoleh kemenangan, tetapi sekedar menyumbang kepada pemerintah. Sedangkan yang menang akan sungguh-sungguh merasa senang. Tetap sering kali usaha-usaha mengumpulkan dana melalui sistem undian ini membawa pengaruh yang kurang baik terhadap kehidupan rakyat kecil karena mereka ini kemudian bersifat “ngoyo” dalam mencari kemenangan, tanpa melihat kemampuannya dan kurang mengadakan perhitungan. Hal ini memang masuk akal karena apabila mereka ini menang status sosialnya akan meningkat dengan cepat sekali.

Contoh: “Sumbangan Dana Sosial Berhadiah”.

- h. Pinjaman. Pinjaman dapat berasal dari luar negeri maupun dalam negeri. Pada umumnya negara-negara yang sedang berkembang mengandalkan pembiayaan pembangunannya sebagian besar bersumber dari hasil pinjaman.
- i. Hadiah. Sumber dana ini dapat terjadi seperti pemerintah pusat memberikan hadiah kepada pemerintah daerah, atau dari swasta kepada pemerintah dan dapat pula terjadi dari pemerintah suatu negara kepada pemerintah negara lain. Penerimaan negara dari sumber ini sifatnya adalah volunteer dengan tanpa balas jasa baik langsung maupun tidak langsung.³⁰

E. Peran Anggaran Negara dalam Kaitannya dengan Hukum Administrasi negara

Dalam rangka mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri, sebagaimana diamanatkan dalam GBHN 1999-2004, maka dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, pembiayaan luar negeri secara bertahap diupayakan untuk dapat dikurangi. Sebaliknya, kebutuhan pembiayaan, baik untuk menutup defisit anggaran maupun untuk memenuhi kewajiban pembayaran pokok utang, sedapat mungkin bisa diupayakan untuk dipenuhi dari sumber-sumber dalam negeri. Hal ini, terutama dimaksudkan untuk menunjang langkah-langkah konsolidasi fiskal dan penyehatan APBN dalam mendukung terwujudnya ketahanan fiskal yang berkesinambungan (*fiscal sustainability*). Kebijakan yang ditempuh dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan anggaran, selama kurun waktu tiga tahun terakhir, pada dasarnya dititikberatkan pada 3 (tiga) strategi pokok, yaitu: (1) peningkatan sumber-sumber

³⁰ Nick Deyas & Roy Keley. *Ibid*, 83

pembiayaan dalam negeri; (2) penurunan *stock* utang secara bertahap; dan (3) pemenuhan kewajiban pembayaran utang secara tepat waktu. Upaya meningkatkan peranan sumber-sumber pembiayaan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan dalam beberapa tahun terakhir, telah menunjukkan perkembangan yang cukup berarti, sehingga berhasil mengurangi peranan sumber pembiayaan eksternal. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan sumber-sumber pembiayaan yang dapat dihimpun, dan peranannya dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan.

Kebutuhan pembiayaan tersebut dipenuhi dari: (1) sumber-sumber pembiayaan dalam negeri, antara lain melalui penggunaan sebagian saldo rekening pemerintah di Bank Indonesia (BI), hasil privatisasi BUMN, hasil penjualan aset program restrukturisasi perbankan, dan hasil penerbitan surat utang negara; serta (2) sumber-sumber pembiayaan luar negeri dalam bentuk

Penarikan pinjaman luar negeri, baik pinjaman program maupun pinjaman proyek. Dengan semakin berkurangnya peranan sumber-sumber pembiayaan dari luar negeri dalam upaya menutup pembiayaan anggaran, serta tidak adanya fasilitas penjadwalan ulang (*rescheduling*) utang luar negeri oleh Negara dan lembaga donor melalui fasilitas *Paris Club* sejak tahun 2004, dan dipenuhinya kewajiban pemerintah dalam membayar cicilan pokok utang luar negeri secara tepat waktu, maka rasio posisi utang luar negeri terhadap PDB menurun.³¹

Administrasi anggaran merupakan suatu bentuk kegiatan administrasi yang khusus pada masalah keuangan. Pada setiap organisasi, masalah keuangan merupakan masalah yang penting sehingga harus ditanggapi dengan sebaik-baiknya,

³¹ Ibid, Muslimin Amrah, 2001, Hal.118

kegiatan apapun yang akan dilakukan jika tidak mendapat dukungan keuangan yang cukup maka kegiatan tersebut tidak akan mencapai tujuan yang diinginkan.³²

Handayani (2002 : 193) mengatakan bahwa “ Administrasi anggaran negara adalah pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara, yaitu mulai dari proses penyusunan rencana anggaran, pengesahan anggaran “.

Dari pengertian tersebut menunjukkan bagaimana kompleksnya kegiatan administrasi anggaran. Administrasi keuangan meliputi pengelolaan anggaran pendapat dan belanja negara.

Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan pada anggaran negara; Ketiga, kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah; Keempat, Kegiatan kantor dan tata usaha. Dalam buku administrasi merujuk pada pengertian yang ketiga, yakni kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah. Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti, yaitu; pertama, sebagai salah satu fungsi pemerintah; Kedua, sebagai aparatur dan aparat dari pada pemerintah; ketiga, sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu.

Keumuman peraturan perundang-undangan berkenaan dengan anggaran dimana peraturan itu berlaku. Tipe ideal suatu peraturan perundang-undangan yang mengikat umum berlaku pada Hukum Administrasi negara yang berkaitan dengan anggaran negara. Keumuman peraturan berkaitan pula dengan waktu di mana

³² Ibid, Muslimin Amrah., 2001, Hal.129

peraturan itu berlaku. Tipe ideal Peraturan Perundang-Undangan tidak hanya berlaku untuk waktu tertentu, tetapi berlaku untuk masa yang lebih panjang atau berlaku untuk waktu yang tidak tertentu. Selanjutnya peraturan adalah umum untuk setiap orang. Tipe ideal peraturan perundang-undangan tidak hanya berlaku pada subyek hukum tertentu, tetapi ditujukan pada kelompok yang lebih besar orang atau pada setiap orang. Sifat umum peraturan perundang-undangan. Tampak pula pada berulang-ulangnya penerapan peraturan. Tipe ideal peraturan perundang-undangan tidak hanya diterapkan pada satu situasi khusus, tetapi ada sejumlah keadaan yang tidak tertentu.

Secara teoritis pemberian kewenangan dalam bidang legislasi kepada pemerintah itu merupakan konsekuensi dianutnya ajaran negara kesejahteraan yang memberikan kewajiban kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat atau kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Di dalam kewenangan untuk mewujudkan kesejahteraan umum melekat pula kewenangan dalam bidang legislasi. Artinya tidak mungkin meniadakan kewenangan dalam bidang legislasi bagi pemerintah. Menurut Bagir Manan, ketidakmungkinan meniadakan kewenangan eksekutif pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara untuk ikut membentuk peraturan perundang-undangan makin didorong oleh perkembangan teoritik maupun praktek dalam administrasi anggaran negara antara lain:

1. Paham pembagian dana anggaran yang lebih menekankan kepada perbedaan fungsi dari pada pemisahan organ seperti terdapat dalam ajaran pemisahan kekuasaan. Dengan demikian, fungsi pembentukan peraturan perundang-

undangan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi pembentukan pemerintahan perundang-undangan dapat juga diletakkan pada administrasi negara, baik sebagai kekuasaan mandiri atau sebagai kekuasaan yang dijalankan secara bersama-sama dengan badan legislatif.

2. Paham yang memberikan kekuasaan pada negara atau pemerintah untuk mencampuri perikehidupan masyarakat, baik sebagai negara kekuasaan atau sebagai negara kesejahteraan. Dalam paham negara kekuasaan ikut campurnya negara atau pemerintahan dilakukan dalam rangka membatasi dan mengendalikan rakyat. Salah satu penunjang formal pelaksanaan kekuasaan semacam itu, maka diciptakan berbagai instrumen hukum yang akan memberikan dasar bagi negara atau pemerintahan untuk bertindak sebagai negara kesejahteraan, diperlukan berbagai instrumen hukum yang tidak mungkin semata-mata diserahkan kepada legislatif untuk menyelenggarakan administrasi anggaran negara negara, anggaran administrasi negara memerlukan wewenang untuk mengatur tanpa mengabaikan asas-asas negara berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintah yang layak. Dalam keadaan demikian, makin tumbuh kekuasaan administrasi negara di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Untuk menunjang perubahan masyarakat yang berjalan makin cepat dan kompleks diperlukan percepatan pembentukan hukum. Hal ini mendorong hukum administrasi negara berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam anggaran negara.

4. Berkembangnya berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Mulai dari Undang-Undang Dasar sampai kepada peraturan perundang-undangan anggaran negara. Badan legislatif tidak membentuk segala jenis peraturan perundang-undangan melainkan terbatas pada Undang-Undang Dasar. Jenis-jenis lain dibuat oleh administrasi negara.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan apa yang telah diuraikan atau dikemukakan terdahulu dalam penulisan ini, maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Daerah dalam melakukan aktivitas-aktivitasnya yang pada dasarnya bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, membutuhkan dana dalam melakukan aktivitasnya. Dengan dana tersebut maka pemerintah daerah dapat merencanakan dan merealisasikan kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan hal-hal lainnya yang mendukung keberadaan pemerintah daerah bagi daerah yang bersangkutan. Dengan demikian maka fungsi pendapatan asli daerah di Kabupaten atau Kota adalah untuk membiayai aktivitas-aktivitas pemerintah daerah itu sendiri ddalam menjalankan pemerintahan, pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.
2. Pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 tentang anggaran merupakan tujuan dari administrasi keuangan, pelaksanaan anggaran dimaksudkan adalah proses kegiatan administrasi dimana anggaran tersebut dipakai untuk membiayai operasionalisasi organisasi. Dalam pelaksanaan anggaran inilah sebenarnya inti kegiatan administrasi keuangan dapat dilihat dengan jelas. Pada proses ini dana-dana yang telah dikelola dan didistribusikan kepada unit-unit organisasi yang ada agar penggunaan dana tersebut efektif dan efisien.
3. Anggaran daerah baik di tinjau dari peraturan daerah sebagai rencana yang menggambarkan kerangka pendapatan dan perbelanjaan yang berlaku untuk masa satu

tahun adalah sangat penting artinya. Itu merupakan pedoman kerja dalam kegiatan-kegiatan pemerintah daerah. Untuk anggaran daerah itu setiap tahunnya harus mendapat penetapan dan pengesahan sesuai dengan peraturan pemerintah No. 22 Tahun 1999

B. Saran

1. Anggaran pendapatan dan belanja negara dapat dikatakan sebagai penyelenggaraan utama pembangunan nasional. Sektor-sektor yang potensial untuk mengumpulkan pendapatan negara sebaiknya benar-benar dikelola dengan baik, oleh sebab itu administrasi keuangan memulai kegiatan sejak proses penyusunan rancangan anggaran tersebut disahkan atau disetujui.
2. Pengelolaan keuangan negara akan terlaksana dengan baik bilamana pemerintah dapat mengumpulkan dana yang cukup dan dengan cara yang tepat dari berbagai kegiatan ekonomi yang ada, dan dapat mengalokasikan serta menggunakan dana tersebut secara responsif, efisien, dan efektif dalam tersedianya layanan publik.
3. Menyadari pentingnya peranan anggaran pembiayaan dan perhitungan dalam sistem keuangan negara Indonesia, dimana dana ini merupakan dana yang dimaksudkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang bersifat tak terduga, tak terencana, strategis, jumlahnya yang relatif besar, serta bersifat transfer, dan juga disadari juga masih adanya kelemahan-kelemahan dalam penata usahaannya selama ini, di pandang perlu untuk segera melakukan langkah-langkah konkrit untuk memperbaiki penatausahaan dana tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Joeфри, *Pokok-Pokok Bekerjanya Garis Edar Anggaran Daerah*, Penerbit Cipta Rukun Sarana, Jakarta, 2000.
- Djamil, Fathurrahman, 2001, *Peraturan Pemerintah Tentang Otonomi Daerah*, Penerbit Uitra Umbara, Bandung, 2001.
- Handayangningrat, Soewarno, *Adminitrasi Pemerintah Dalam Pembangunan Nasional*, Penerbit Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Kontjoro, Diana Halim, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. UII Press, Yogyakarta, 2001.
- , *Hukum Administrasi Negara*, , Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.
- Kunarjo,, *Perencanaan dan Pengendalian Perogram Pembangunan*. Penerbit Universitas Indoensia UI-Press, Jakarta, 2002.
- Mardalismo, *Metode Penelitian*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 1995.
- M. Suparmoko, *Ekonomi Publik Untuk Anggaran dan Pembangunan*, Edisi Pertama, Penerbit Andi Yogyakarta, 2002.
- , *Revisi Undang-Undang Republik Indonesia*, Tentang Konsep Otonomi Daerah No.22 Tahun 1999, Dinas Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 2002.
- Muslimin , Amrah, *Beberapa Azas-Azas Dan Pengertian-Pengertian pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Alumni, Bandung. 2001.

- Nick Deyas & Roy Keley, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1997.
- Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Guru Besar, Ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Edisi Pertama, penerbit Kencana Preneda Media Group, Surabaya. 2006.
- Syamsi, Ibnu, *Dasar-Dasar kebijaksanaan Keuangan Negara*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- Tjokroamijoyo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Penerbit LP3LS, Jakarta, 2001
- Yani, Ahmad, *Hubungan Anggaran Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002