

SKRIPSI

PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN DESA BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 20 TAHUN 2018

Disusun dan Diajukan Oleh :

**ANASTASIA CINDY SELY
B021171514**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN DESA
BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 20 TAHUN 2018**

OLEH:

ANASTASIA CINDY SELY

B021171514

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

PENGESAHAN SKRIPSI

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN DESA BERDASARKAN
PERMENDAGRI NOMOR 20 TAHUN 2018**

Disusun dan diajukan oleh

**ANASTASIA CINDY SELY
B021171514**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Kamis, 29 Juli 2021
dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Abdul Razak, SH., MH
NIP.195710291983031002

Sekretaris



Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H.
NIP.197510232008011010

A.n. Dekan

**Ketua Program Studi
Sarjana Hukum Administrasi Negara**



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M. Kn.
NIP.195701011986011001

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : ANASTASIA CINDY SELY
NIM : B021171514
Departemen : Hukum Administrasi Negara
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Pertanggungjawaban Hukum Administrasi
Negara Terhadap Pengelolaan Keuangan Desa
Berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun
2018

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 2021

Pembimbing I

Pembimbing II



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.

NIP: 195710291983031002



Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H.

NIP: 197510232008011010



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: ANASTASIA CINDY SELY
N I M	: B021171514
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Permendagri No.20 Tahun 2018

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : ANASTASIA CINDY SELY

NIM : B021171514

Departemen : Hukum Administrasi Negara

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Judul Skripsi : Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Negara
Terhadap Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan
Permendagri Nomor 20 Tahun 2018

Bahwa benar adanya karya ilmiah saya dan bebas dari plagiarisme (duplikasi). Demikianlah Surat Pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakaslian atas karya ilmiah ini maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 2021

rsangkutan

984E7AJX283028529

ANASTASIA CINDY SELY

ABSTRAK

ANASTASIA CINDY SELY (B021171514), Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, dengan judul skripsi ***“Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018”***. Di bawah bimbingan dan arahan **Abdul Razak** selaku Pembimbing I dan **Muh. Zulfan Hakim** selaku Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis prosedur pengelolaan keuangan desa berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 dan menganalisis pelaksanaan pertanggungjawaban penyalahgunaan kewenangan dana desa yang terjadi berdasarkan Permendagri *a quo*.

Tipe penelitian yang digunakan oleh penulis adalah tipe penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan konseptual. Bahan Hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Keseluruhan bahan hukum tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, (1) Prosedur pengelolaan keuangan desa terdiri dari tahap perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa. Pengelolaan Keuangan Desa dilakukan dengan Basis Kas. Basis Kas merupakan pencatatan transaksi pada saat kas diterima atau dikeluarkan dari kas Desa. (2) Pertanggungjawaban atas penyalahgunaan kewenangan dilaksanakan pengelolaan keuangan desa terbagi menjadi dua yaitu tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab Pidana untuk tanggung jawab pribadi sedangkan tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat pejabat apabila terjadi perbuatan melanggar hukum oleh pejabat. Tanggung gugat perdata dapat pula menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Sedangkan tanggung gugat tata usaha negara pada dasarnya adalah tanggung gugat jabatan.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban, Pengelolaan Keuangan Desa, Administrasi Negara.

ABSTRACT

ANASTASIA CINDY SELY (B021171514), Faculty of Law, Hasanuddin University, with the thesis title: **Accountability of State Administrative Law Against Village Financial Management Based on Permendagri Number 20 of 2018**. Under the guidance and direction of **Abdul Razak** as Advisor I and **Muh. Zulfan Hakim** as Advisor II.

This study aims to determine and analyze village financial management procedures based on Permendagri Number 20 of 2018 and analyze the implementation of tasks that occur based on the a quo Permendagri.

The type of research used by the author is a normative legal research type with a law application approach, case approach, and conceptual approach. Legal materials used consist of primary legal materials and secondary legal materials. The entire legal material is then analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this study indicate that, (1) The procedure for managing village finances consists of the stages of planning, implementing, administering, reporting, and being accountable for village finances. Village Financial Management is carried out on a Cash Basis. Cash Basis is the recording of transactions when cash is received or issued from the Village treasury. (2) Accountability for abuse of authority carried out by village financial management is divided into two, namely position responsibilities and personal responsibilities. Criminal liability is for personal responsibility while civil liability can be the responsibility of the official if there is an unlawful act by the official. Civil liability can also be a personal liability if there is an element of maladministration. Meanwhile, state administrative responsibility is basically the responsibility of the position.

Keywords: Accountability, Village Financial Management, State Administration.

KATA PENGANTAR

Puji tuhan, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan yang maha Esa, atas Berkat serta kekuatan yang diberikan, hingga pada akhirnya tugas skripsi yang merupakan tugas akhir dari penulis dengan judul “Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018” dapat diselesaikan. Suatu hal yang membanggakan bagi penulis karena pada akhirnya skripsi ini dapat diselesaikan, hal ini juga merupakan bukti pertanggungjawaban penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini tidak lepas dari hambatan dan masalah namun dapat terselesaikan berkat dukungan dan bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis haturkan rasa terima kasih yang setulus-tulusnya serta penghargaan yang setinggi-tingginya untuk Orang Tua dan Keluarga Besar penulis yang telah membesarkan dan mendidik dengan penuh kesabaran, memberi cinta dan limpahan kasih sayang, dukungan dan doa yang tulus tanpa henti kepada penulis.

Penghargaan yang tulus dan ucapan terima kasih dengan penuh keikhlasan juga penulis ucapkan kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta segenap staff dan jajarannya;

2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H. M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan segenap jajaran Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Seluruh dosen di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin telah membimbing dan memberikan pengetahuan, nasehat serta motivasi kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn., Sebagai Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara, Terima kasih banyak atas Perhatian serta kemudahan yang telah diberikan selama ini;
5. Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., selaku dosen Pembimbing I yang telah membimbing, memotivasi penulis serta meluangkan waktunya untuk selalu menerima dan mengarahkan penulis dalam rangka penyelesaian penulisan skripsi hukum ini.
6. Bapak Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H. selaku Pembimbing II yang senantiasa menyempatkan waktu dan penuh kesabaran dalam membimbing penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini;
7. Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H, M.H dan Bapak Dr. Naswar, S.H, M.H selaku dosen penguji yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk hadir dan memberikan kritik yang membangunkan motivasi penulis dalam penyelesaian skripsi hukum ini.

8. Sahabat “S T G” ade, adel, anggi, caca, dea, deby, ines, itin, naya, nisa, ulfa yang telah melengkapi masa hidup penulis dengan penuh tawa dan air mata, dan selalu mendukung penulis serta menurunkan mental penulis.
9. Sahabat kampus ades, alya, agus, intan, itin, safna, salay, hutri, oti, jeje yang selalu menghibur berjuang bersama-sama dan membantu penulis menyelesaikan skripsi.
10. Sahabat “SBB” yang selalu ada disaat penulis kena mental.
11. Seluruh pihak yang telah membantu dalam bentuk apapun dan sekecil apapun demi kelancaran penyusunan skripsi penulis yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Akhir kata semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Tak luput pula dari segala keterbatasan dan kekurangan penulis. Oleh karena itu segala bentuk saran, kritik senantiasa penulis harapkan demi kesempurnaan penulisan dimasa mendatang

ANASTASIA CINDY SELY

DAFTAR ISI

Halaman

SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iv
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR BAGAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Keaslian Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	15
A. Teori Pertanggungjawaban.....	15
B. Hukum Administrasi	21
C. Administrasi Pemerintahan.....	25
D. Konsep Wewenang.....	27
1. Pengertian Kewenangan.....	27

2.	Teori Kewenangan.....	33
3.	Cara Memperoleh Wewenang	36
4.	Kewenangan dan Wewenang Pemerintahan	40
E.	Penyalahgunaan Wewenang	44
1.	Melampaui Wewenang.....	46
2.	Mencampuradukkan Wewenang	46
3.	Bertindak Sewenang-wenang	47
F.	Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).....	52
G.	PERMENDAGRI Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.....	59
BAB III METODE PENELITIAN		64
A.	Tipe Penelitian	64
B.	Pendekatan Penelitian	65
C.	Jenis dan Sumber Hukum	67
D.	Analisa Bahan Hukum	67
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		69
A.	Prosedur Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018	69
B.	Pelaksanaan Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Kewenangan Dana Desa yang Terjadi Berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018	92
BAB V PENUTUP.....		109
A.	Kesimpulan.....	109
B.	Saran.....	109
DAFTAR PUSTAKA.....		111

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Halaman
Tabel 1 Perbedaan Delegasi dan Mandat.....	40
Tabel 2 Penyalahgunaan Wewenang dalam UU Administrasi Pemerintahan No. 30 Tahun 2014.....	49

DAFTAR BAGAN

Nomor Bagan	Halaman
Bagan 1 Susunan Organisasi Pemerintah Desa.....	72
Bagan 2 Konsep Tanggung Jawab.....	100

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum, idealnya dijalankan sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum agar tidak melakukan tindakan yang sewenang-wenang, maka dari itu agar tidak melakukan kesewenang-wenangan perlu adanya suatu peraturan untuk membatasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah selaku pihak yang menjalankan pemerintahan. Sebagai representasi dari negara hukum Indonesia, menjalankan pemerintahannya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan atau hukum yang berlaku, hal tersebut tertuang pada UUD NRI 1945 pasal 1 ayat (3) yang menegaskan bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum. Konsep negara hukum terkait dengan istilah *nomokrasi* (*nomocratie*) atau kedaulatan hukum yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.¹ Dalam menyelenggarakan pemerintahan tindakan yang dilakukan harus berdasarkan pada hukum sehingga dapat dipertanggung jawabkan secara hukum. Implikasinya ialah sasaran dari negara hukum adalah terciptanya

¹ Achmad Irwan H., 2014, *Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum yang membahagiakan Rakyatnya*, Yustisia edisi 90, hlm. 137

kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan.²

Menurut Philipus M. Hadjon, ukuran atau indikasi negara hukum adalah berfungsinya Hukum Administrasi, sebaliknya suatu negara bukanlah negara *in realita* apabila Hukum Administrasi tidak berfungsi. Jadi tolak ukur yang menjadikan negara tersebut digolongkan sebagai negara hukum ialah adanya hukum administrasi, sebagai instrumen yang mengatur dan menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan negara serta mengatur hubungan antara negara dengan warga negara.³

Dalam pembukaan UUD NRI 1945 termaktub tujuan dan cita-cita dari negara Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam memajukan kesejahteraan umum pemerintahan perlu dijalankan dengan prinsip *good governance* sehingga tercipta pemerintahan secara baik, bersih, dan berintegritas untuk memajukan dan mewujudkan cita-cita negara Indonesia. *good governance* atau dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) adalah sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari

² Ridwan HR, 2017, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 22

³ *Ibid.* hlm. 24

kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.⁴

Salah satu keuntungan dari sistem pemerintah yang menerapkan prinsip-prinsip *good governance* adalah bahwa pemerintahan tersebut akan terhindar dari perbuatan-perbuatan tercela, terutama yang dilakukan oleh pihak di dalam pemerintahan. Memang, dengan diterapkannya prinsip *good governance* dengan dukungan dari regulasi yang baik, dapat menyebabkan pemerintah terhindar dari tindakan tercela, seperti mencegah berbagai bentuk *over stated* terhadap kegiatan atau keuangan negara, ketidakjujuran dalam melakukan kegiatan yang berkenaan dengan masalah keuangan, dan berbagai tindakan tercela lainnya yang berkaitan dengan keuangan negara.⁵

Pendekatan hukum administrasi terhadap perilaku ini apabila dikaitkan dengan teori Montesqueiu tentang pemisahan kekuasaan Negara (*Trias Politica*), maka akan menunjukkan pada proses penyelenggaraan fungsi legislasi oleh DPR, Fungsi pengurusan dan pengelolaan oleh Pemerintah, serta fungsi pengujian oleh Pengadilan. Prinsip *good governance* sendiri digunakan sebagai landasan dalam menjalankan pemerintahan yang baik, sehingga terciptanya tujuan hukum seperti kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Salah satu variabel

⁴ *Ibid.* hlm. 234

⁵ Henny Juliani, "Akibat Hukum Penyalahgunaan Wewenang Administrasi Pejabat Pemerintahan yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara", Jurnal Administrative Law & Governance, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Vol. 2, Issue 2 November 2019, hlm. 601

terciptanya *good governance* dengan melaksanakan pemerintahan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga dengan adanya prinsip tersebut, aparatur-aparatur pemerintahan yang berkelakuan baik dan berintegritas terhadap wewenang yang telah diberikannya.

Namun, tidak bisa dipungkiri bahwa dewasa ini telah banyak terjadi upaya-upaya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan, untuk memenuhi kepentingannya sendiri, kelompok ataupun koleganya. Hal ini kemudian ditinjau melalui maraknya temuan kasus tindak korupsi yang dilatar belakangi dengan adanya penyalahgunaan wewenang.

Penyalahgunaan wewenang di dalam hukum administrasi memiliki tafsir yang serupa dengan hukum pidana. Penyalahgunaan Wewenang dimaksudkan terhadap badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang berbunyi:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
- (2) Larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Larangan melampaui wewenang;
 - b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau
 - c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Adapun unsur penyalahgunaan wewenang sendiri jika ditinjau melalui hukum administrasi, telah diatur pada pasal 18 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang berisi:⁶

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang
 - b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau
 - c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampur adukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Ayat (2) Huruf b apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan:
 - a. Di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
 - b. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan atau Tindakan yang dilakukan:
 - a. Tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
 - b. Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pemerintah dalam melaksanakan tindakan pemerintah harus berdasarkan kewenangan yang sah, tetapi juga dalam melaksanakan kekuasaannya dibatasi oleh wewenang. Tujuan pembatasan oleh wewenang adalah guna menghindari penyalahgunaan wewenang (*detournement depouvoir*) dan tindakan sewenang-wenangnya (*willekeur*) oleh Pemerintah. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi (materi), wilayah

⁶ UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

(*locus*), dan waktu (*tempus*). Di luar ketiga batas tersebut, maka tindakan pemerintah merupakan tindakan cacat wewenang (*onbevoegheid*).⁷

Diimplementasikannya Undang-Undang Tentang Desa menjadi perbincangan banyak kalangan dalam pengelolaan keuangan desa, yang di dalamnya terdapat pengelolaan sumber daya desa. Pengelolaan dana desa yang diatur dalam Undang-Undang Desa memacu kesiapan Kepala Desa dalam pelaksanaannya. Berbagai alasan dan faktor disampaikan oleh masyarakat terkait dengan kesiapan Kepala Desa dan Aparatur Desa, infrastruktur desa serta kepemimpinan Kepala Desa.⁸

Penyelenggaraan pembangunan tingkat desa nyatanya lebih didominasi oleh kepala desa selaku pimpinan tertinggi di desa mulai dari tahap perencanaan sampai tahap evaluasi pembangunan, sedangkan pemangku kepentingan lainnya memiliki peran yang beragam, bahkan di beberapa fase pembangunan, keterlibatan pemangku kepentingan lainnya menjadi minim, hal ini tentu saja bertentangan dengan dasar dari penyelenggaraan pembangunan desa yang diatur dalam UU Desa yang diselenggarakan secara transparan, akuntabel dan partisipatif.⁹

Sebagai contoh, dalam konteks kasus yang tertuang pada Putusan Nomor 5/Pid.Sus-TPK/2020/PN.Mks, Sitti Hadijah selaku Kaur Keuangan

⁷ Ajeng Kartika Anjani, "Pertanggungjawaban Pengelolaan Dana Desa", Jurnal Jurist-Diction, Universitas Airlangga, Vol. 2, Nomor 3 Mei 2019, hlm. 752

⁸ Yusrianto Kadir, "Pencegahan Korupsi Dalam Pengelolaan Dana Desa", Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Vol. 6, Nomor 3 Desember 2018, hlm. 432

⁹ Dian Herdiana, "Urgensi Revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa perihal Pembangunan Desa", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol. 50, Nomor 1 2020, hlm. 249

Desa Bontokoraang memiliki tugas sesuai Pasal 8 Ayat (2) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa yaitu menyusun RAK Desa; dan melakukan penatausahaan yang meliputi menerima menyimpan, menyetorkan/membayar, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan penerimaan pendapatan Desa dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan APB Desa.

Bahwa setiap pencairan anggaran Desa harus dilakukan verifikasi terlebih dahulu oleh Sekertaris Desa sebagai tugasnya yang termaktub pada Pasal 5 Ayat (3) Permendagri Nomor 20 Tahun 2018. Tetapi Sekretaris Desa tidak pernah melakukan verifikasi dokumen pencairan, dan Terdakwa Sitti Hadijah selaku Kaur Keuangan Desa yang memiliki kewenangan menerima, menyimpan, menyetorkan/membayar, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran pendapatan desa tetap mencairkan anggaran desa walaupun tidak terdapat verifikasi dari Sekretaris Desa dan selaku Kepala Desa menyetujui pencairan tersebut, hal tersebut bertentangan dengan Pasal 55 Ayat (4) dan Ayat (5) Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa *“Kepala Desa menyetujui permintaan pembayaran sesuai dengan hasil verifikasi yang dilakukan oleh sekretaris Desa.”* Dan *“Kaur Keuangan melakukan*

pencairan anggaran sesuai dengan besaran yang tertera dalam SPP setelah mendapatkan persetujuan dari kepala Desa.”

Kemudian, dengan adanya fenomena penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan keuangan tersebut adalah hubungan sebab akibat antara sistem pengelolaan keuangan desa dan sumber daya manusia dari pemerintahan desa itu sendiri. Dengan sistem pengelolaan keuangan desa yang baik tanpa didukung oleh sumber daya manusia yang memadai tentu tidak menutup kemungkinan adanya penyalahgunaan kewenangan hingga tindakan melawan hukum yang terjadi dalam pengelolaan keuangan desa. Oleh karena hal tersebut perlu dianalisis bagaimana tahapan prosedur dalam pengelolaan keuangan desa berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa serta bagaimana pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa oleh Aparat Desa ketika terjadi penyalahgunaan kewenangan dan tindakan melawan hukum.

Oleh karena itu, Berdasarkan latar belakang dan ketentuan-ketentuan yang telah diuraikan, penulis kemudian berminat dalam melakukan penelitian hukum dengan judul **“Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah:

1. Bagaimanakah prosedur pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018?
2. Bagaimanakah pelaksanaan pertanggungjawaban penyalahgunaan kewenangan dana desa yang terjadi berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis prosedur pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pertanggungjawaban penyalahgunaan kewenangan dana desa yang terjadi berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan/sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu

pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum administrasi negara terkhusus yang berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum administrasi negara terhadap pengelolaan keuangan desa.

2. Secara praktis, melalui penelitian ini dapat memberikan masukan konstruktif kritis, dan diharapkan melalui penulisan ini memberikan sumbangsih dalam rangka memajukan hukum nasional dan juga menjadi pertimbangan dalam proses pengambilang kebijakan terkait pengelolaan keuangan desa.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum yang berjudul *“Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018”* adalah asli yang dilakukan oleh penulis dengan berdasarkan isu yang berkembang yang dilakukan dengan berbagai pendekatan untuk menganalisis isu hukum tersebut.

Sebagai bahan perbandingan, dapat dikemukakan hasil penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan objek penelitian sebagai berikut:

1. Sahrir, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2017.
 - a. Judul: Tinjauan Yuridis Penyalahgunaan Dana Desa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Putusan No: 05/Pid/2011/PT.mks)
 - b. Rumusan Masalah:
 - 1) Bagaimana kualifikasi perbuatan korupsi Dana desa dipandang dari sudut Hukum Pidana?

2) Bagaimanakah penerapan Hukum pidana materil dan pertimbangan hukum hakim dalam perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan dana desa pada putusan 05/PID/2011/PT.Mks.

c. Kesimpulan: Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap rumusan masalah di atas, maka kesimpulannya sebagai berikut:

1) Karena adanya perbuatan memperkaya diri sendiri, atau orang lain atau korporasi serta adanya penyalahgunaan wewenang dan mengakibatkan kerugian negara pelaku korupsi Penyalahgunaan Dana Desa dapat di tuntutan dengan Pasal 2 ayat (1) memperkaya diri, Pasal 3 Menyalahgunakan wewenang serta beberapa pasal lain dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi antara lain Pasal 9 Tentang Pemalsuan dokumen Pasal 10 tentang Penggelapan Dokumen dan Pasal 18 tentang Perampasan dan pengembalian hasil korupsi. Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi juga menggunakan pasal dalam KUH Pidana antara lain Pasal 55 tentang turut serta dan pasal 64 tentang perbuatan berlanjut.

2) Dalam mengambil keputusan, majelis hakim melakukan pertimbangan Yuridis yang didasarkan pada fakta-fakta persidangan yang diperoleh dari dakwaan Jaksa Penuntut, keterangan saksi, keterangan ahli, barang bukti, keterangan terdakwa dan lain sebagainya. Selain itu majelis hakim juga melakukan pertimbangan non-yuridis yang didasarkan pada latar belakang terdakwa, akibat yang ditimbulkan dari perbuatan terdakwa, serta kondisi atau kemampuan bertanggung jawab terdakwa.

2. Raditya Riandy Ramadhana, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2019.

a. Judul: Kajian Hukum Penyalahgunaan Dana Desa Yang Dilakukan Oleh Aparat Desa Menurut Undangundang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

b. Rumusan Masalah:

- 1) Bagaimanakah pengaturan pengelolaan dana desa berdasarkan UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?
- 2) Bagaimanakah pengawasan dalam penggunaan alokasi dana desa oleh pemerintah kabupaten?

3) Bagaimanakah bentuk penyalahgunaan dana desa yang dilakukan oleh aparat desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa?

c. Kesimpulan: Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap rumusan masalah di atas, maka kesimpulannya sebagai berikut:

- 1) Pengaturan pengelolaan dana desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 1 angka 10, Pasal 71 Ayat (2). PP No 47 tahun 2015 Tentang perubahan atas PP No 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan UU No 6 tahun 2014 tentang desa Pasal 1 ayat (8) dan Pasal 1 ayat (9). Keuangan Desa yang diatur dalam UU Desa maupun peraturan lain belum mengatur secara jelas yang berkaitan dengan standar kwitansi pembelian barang dan jasa untuk Desa.
- 2) Pengawasan dalam penggunaan alokasi dana desa oleh pemerintah kabupaten, pengawasan alokasi dana desa dapat dilakukan secara berkelanjutan dengan secara terus menerus dilakukan pendampingan oleh pendamping yang disediakan oleh Kementerian Desa, supaya dana desa yang dikelola oleh desa tidak diselewengkan dan disalahgunakan, sehingga pembangunan desa dapat tercapai dan tepat guna.

- 3) Bentuk penyalahgunaan dana desa yang dilakukan oleh aparat desa menurut UU Desa, yaitu perbuatan penyalahgunaan keuangan desa seperti penyalahgunaan Alokasi Dana Desa merupakan perbuatan yang dilarang dilakukan oleh perangkat desa. Apabila dilakukan, maka yang bersangkutan dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Dalam hal sanksi administratif tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Perbedaan dari penelitian di atas yang fokus pada Kajian Hukum Penyalahgunaan Dana Desa Yang Dilakukan Oleh Aparat Desa sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih berfokus kepada pertanggungjawaban hukum administrasi negara terhadap pengelolaan keuangan desa berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Pertanggungjawaban

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.¹⁰ Menurut hukum, tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.¹¹ Selanjutnya menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya. Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*lilability without based on fault*) dan pertanggungjawaban

¹⁰ Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10

¹¹ Soekidjo Notoatmojo, 2010, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 45

tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*).¹²

Sugeng Istanto mengemukakan pertanggungjawaban berarti kewajiban memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas semua hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkannya.¹³

Menurut Hans Kelsen suatu konsep terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggungjawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggungjawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan yang berlawanan. Normalnya, dalam kasus sanksi dikenakan terhadap pelaku adalah karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggungjawab.¹⁴

Dalam sebuah perbuatan atau hubungan hukum yang dilakukan subyek hukum pasti akan menimbulkan tanggung jawab hukum, maka dengan adanya tanggung jawab hukum akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi subyek hukum. Oleh karena tanggung jawab hukum merupakan suatu prinsip yang ditimbulkan adanya hubungan hukum yang harus dilaksanakan.

¹² *Ibid.* hlm. 49

¹³ Sugeng Istanto, 2014, *Hukum Internasional*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 77

¹⁴ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 61

Berdasarkan perspektif hukum, dalam kehidupan sehari-hari dikenal istilah pergaulan hukum (*rechtsverkeer*), yang didalamnya mengisyaratkan adanya tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtbetrekking*) antar subjek hukum. Pergaulan, tindakan, dan hubungan hukum adalah kondisi atau keadaan yang diatur oleh hukum dan/atau memiliki relevansi hukum. Dalam hal itu terjadi interaksi hak dan kewajiban antardua subjek hukum atau lebih, yang masing-masing diikat hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Hukum diciptakan untuk mengatur pergaulan hukum agar masing-masing subjek hukum menjalankan kewajibannya secara benar dan memperoleh haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga difungsikan sebagai instrumen perlindungan (*bescherming*) bagi subjek hukum. Dengan kata lain, hukum diciptakan agar keadilan terimplementasi dalam pergaulan hukum. Ketika ada subjek hukum yang melalaikan kewajiban hukum yang seharusnya dijalankan atau melanggar hak itu dibebani tanggung jawab dan dituntut memulihkan atau mengembalikan hak yang sudah dilanggar tersebut. Beban tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi atau hak itu ditunjukkan kepada setiap subjek hukum yang melanggar hukum, tidak peduli apakah subjek hukum itu seseorang, badan hukum, ataupun pemerintah.¹⁵

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban, yaitu: *liability (the state of being liable)* dan *responsibility (the state or fact being*

¹⁵ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 55

responsible). *Liability* merupakan istilah hukum yang luas (*a board legal term*), yang di dalamnya antara lain mengandung makna bahwa *liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. Disamping itu, *liability* juga merupakan; kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial; kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau beban; kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang. *Responsibility* berarti (hal dapat dipertanggung-jawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan). *Responsibility* juga berarti, kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya).¹⁶ Selain itu ada pendapat lain tentang prinsip tanggung jawab dalam hukum, yang dibagi menjadi tiga yakni *accountability*, *responsibility*, *liability*. Pengertian Tanggung Jawab Hukum, ada tiga macam tanggung jawab hukum yaitu tanggung jawab hukum dalam arti *accountability*, *responsibility*, dan *liability*. Tanggung jawab dalam arti *accountability* adalah tanggung jawab hukum dalam kaitan

¹⁶ Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 318-319

dengan keuangan, misalnya akuntan harus bertanggung jawab atas hasil pembukuan, sedangkan responsibility adalah tanggung jawab dalam memikul beban. Tanggung jawab dalam arti liability adalah kewajiban menanggung atas kerugian yang diderita.¹⁷

Tanggung jawab dalam arti *responsibility* juga diartikan sebagai sikap moral untuk melaksanakan kewajibannya, sedang tanggung jawab dalam arti *liability* adalah sikap hukum untuk mempertanggungjawabkan pelanggaran atas kewajibannya atau pelanggaran atas hak pihak lainnya.¹⁸

Kemudian, menurut Hans Kelsen teori tanggung jawab berdasarkan buku teori hukum murni dibagi menjadi beberapa bagian yaitu:¹⁹

- a) Pertanggungjawaban individu yaitu seseorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b) Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c) Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- d) Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

¹⁷ Zainal Asikin dkk, 2016, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 252

¹⁸ *Ibid.* hlm. 253

¹⁹ Hans Kelsen, 2006, *Teori Hukum Murni*, Nusa Media, Bandung, hlm. 140

Kemudian, Secara konseptual dijelaskan bahwa wewenang akan menimbulkan suatu kewajiban untuk melakukan tindakan hukum yakni berbuat sesuatu sesuai dengan kompetensi wewenang yang diberikan, sekaligus menimbulkan tanggung jawab terhadap seluruh aspek kewajiban itu. Menurut, Tatiek Sri Djatmiati, ia menegaskan bahwa setiap penggunaan wewenang selalu disertai dengan pertanggungjawaban, hal tersebut merupakan suatu keharusan karena dalam pemberian wewenang dilengkapi dengan pengujiannya apabila terjadi kesalahan dalam penggunaan wewenang guna terselenggaranya perlindungan hukum. A.D. Belifante mengemukakan bahwa "*Niemandkan een bevoegheid uitoefenen zonder verantwoording schuldiging te zijn of zonder dat of ide uitofening controle bestaan*" (tidak seorang pun dapat melaksanakan kewenangan tanpa memikul kewajiban tanggungjawab atau tanpa pelaksanaan pengawasan).²⁰

Untuk mengetahui siapa yang harus bertanggung jawab secara yuridis terhadap penggunaan wewenang yang melawan hukum (penyalahgunaan wewenang), maka harus melihat dari segi sumber atau perolehan wewenang tersebut. Hal tersebut sejalan dengan prinsip hukum administrasi, "*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid*" atau *there is no authority without responsibility* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Dengan demikian maka pejabat yang menduduki

²⁰ Ajeng Kartika Anjani, "Pertanggungjawaban Pengelolaan Dana Desa", *Jurnal Jurist-Diction*, Universitas Airlangga, Vol. 2, Nomor 3 Mei 2019, hlm. 760

jabatan tertentu secara tidak langsung memikul tanggung jawab atas wewenang yang diberikan kepadanya.²¹

Pertanggungjawaban wewenang atribusi secara yuridis ditanggung oleh penerima wewenang atribusi itu sendiri. Dalam wewenang delegasi, tanggungjawab berada pada penerima delegasi (*delegantaris*) karena telah terjadi pelimpahan wewenang oleh pemberi wewenang delegasi (*delegans*). Dengan demikian apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh *delegantaris*, maka yang bertanggungjawab penuh adalah si *delegantaris* tersebut. Berbeda halnya dengan pertanggungjawaban wewenang mandat, dalam wewenang mandat hanya terjadi pelimpahan wewenang kepada bawahan, tidak terjadi penyerahan wewenang. Penerima mandat (*mandataris*) melaksanakan wewenang atas nama pemberi mandat (*mandans*). Sehingga tanggungjawab tetap berada di pihak pemberi mandat (*mandans*).²²

B. Hukum Administrasi

Philipus M. Hadjon berkata “Hukum administrasi hendaknya tidak diselaraskan menjadi hukum administrasi Negara apalagi Hukum Tata Usaha Negara. Arti ‘administrasi’ dalam hukum administrasi adalah pemerintahan, oleh karena itu tidaklah ekonomis apabila menambah atribut negara lalu menjadi ‘administrasi negara’ dan sering diartikan

²¹ *Ibid.* hlm. 761

²² *Ibid.*

administrasi adalah manajemen. Hal itu bisa mengakibatkan salah tafsir terhadap hukum administrasi dengan atribut negara atau menjadi hukum administrasi negara yang diartikan sebagai hukum tentang manajemen dari negara”.²³

Kemudian, dengan mengambil perbandingan istilah dari kepustakaan asing, di Inggris dan Amerika Serikat disebut *Administrative Law*, di Belanda disebut *Administratief Law* atau *Bestuursrecht*, di Jerman disebut *Verwaltungsrecht*, dan di Perancis disebut *Droit Administratif*. Dari berbagai istilah dalam kepustakaan asing tersebut tidak terdapat penambahan atribut negara karena memang dalam istilah-istilah asing tersebut di dalamnya sudah mencakup pengertian negara.²⁴

Adapun beberapa pandangan para ahli mengenai apa itu hukum administrasi sebagai berikut:

1) John Austin

Hukum administrasi adalah hukum yang menetapkan cara dan tujuan suatu kekuasaan yang berdaulat dilaksanakan. Kekuasaan yang berdaulat itu dilaksanakan secara langsung oleh Raja atau secara tidak langsung oleh mereka yang berkedudukan politik lebih rendah kepada siapa bagian dari

²³ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 1

²⁴ *Ibid.* hlm. 2-3

kekuasaan yang berdaulat itu didelegasikan atau dilakukan atas dasar kepercayaan.²⁵

2) Sir Vor Jening

Hukum administrasi adalah hukum yang berakaitan dengan pemerintahan. Hukum administrasi menetapkan mengenai organisasi, kekuasaan, dan kewajiban atau tugas-tugas badan-badan pemerintahan.²⁶

3) A.W.Bradley dan K.D. Ewing

Hukum administrasi adalah cabang hukum publik yang berkaitan dengan komposisi, prosedur, kekuasaan, kewajiban, hak, dan tanggung jawab berbagai organ pemerintahan yang berhubungan dengan pengaturan kebijakan publik.²⁷

Berdasarkan pendapat Van Vollenhoven pada tahun 1972, memperbaiki pendapatnya tentang hukum administrasi Negara dengan mengatakan, bahwa hukum administrasi negara untuk sebagian terdiri atas materi hukum yang membatasi kemerdekaan penggunaan wewenang organ pemerintahan atau administrasi Negara dan untuk sebagian besar meletakkan beban-beban dan kewajibannya ditegaskan batas-batasnya secara jelas dan tegas. Dengan demikian dapat

²⁵ *Ibid.* hlm. 4

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

disimpulkan, bahwa materi hukum administrasi negara itu ada dua bentuknya, yaitu sebagian kecil membatasi kemerdekaan pengguna wewenang administrasi negara, dan sebagian besar meletakkan beban-beban dan kewajiban-kewajiban kepada yang diperintah.²⁸

Selanjutnya terdapat fungsi hukum administrasi menurut A.W. Bradley dan K.D.Ewing, hukum administrasi memiliki tiga fungsi. Pertama, hukum administrasi menjadikan tugas-tugas pemerintahan dapat dijalankan. Badan-badan pemerintahan diciptakan oleh hukum dan dilengkapi dengan kekuasaan untuk dilaksanakan atas nama negara dan kepentingan umum. Kedua, fungsi hukum administrasi negara adalah mengatur hubungan antara badan-badan publik .misalnya menteri dengan pemerintah lokal atau antar pemerintah lokal satu dengan lainnya. Ketiga, hukum administrasi mengatur hubungan antara badan-badan publik dengan individu atau badan privat.²⁹

Hukum administrasi hadir sebagai sandaran bagi pemerintah untuk melakukan segala macam bentuk tindakan. Hukum administrasi dapat berupa sebuah peraturan kebijakan ataupun keputusan terkait permasalahan tertentu yang bertujuan untuk melakukan pelayanan publik ke masyarakat. Oleh karenanya, melihat hukum administrasi dengan fungsi dan tujuannya untuk menciptakan serta menjamin kesejahteraan

²⁸ Willy D.S. Voll, 2016, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 83

²⁹ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op.Cit.* hlm. 26

masyarakat, maka setiap produk hukum administrasi tidak diperkenankan untuk menimbulkan potensi keresahan masyarakat.

C. Administrasi Pemerintahan

Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan pengertian:

“Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.”

Administrasi pemerintahan dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan, warga masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan administrasi pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.³⁰ Administrasi pemerintahan merupakan suatu sarana bagi pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Mengingat administrasi salah satu faktor penting di dalam melakukan servis publik/pelayanan publik, menjadikan kehadirannya sangat membantu dalam mewujudkan negara yang sejahtera dan mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat. Administrasi pemerintahan dapat diibaratkan sebagai roda penggerak bagi pejabat

³⁰ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

pemerintahan dalam setiap tindakannya. Tentu, hukum beserta Pancasila menjadi pondasi awal bagi administrasi pemerintahan.

Pengertian lain nomenklatur kata administrasi pemerintahan dari setiap katanya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), administrasi segala usaha bersama untuk mendayagunakan semua sumber secara efektif dan efisien, selanjutnya kegiatan yang berupa kerangka kerja dari kebijakan yang dikeluarkan oleh manajer, tata usaha. Sedangkan kata pemerintahan menurut KBBI adalah (pegawai, pejabat, atau badan instansi, lembaga, dsb) yang menjalankan roda pemerintah, seperti lurah, camat, bupati, gubernur, menteri, dinas, jawatan, direktorat, departemen.³¹ Jadi, dapat dikatakan administrasi pemerintahan secara pengertian bahasa Indonesia adalah serangkaian kelompok kerja yang melaksanakan suatu perintah dari atasan berupa peraturan kebijakan dan bekerja pada instansi atau lembaga tertentu beserta jabatan yang melekat pada individu masing-masing. Dengan adanya suatu peraturan kebijakan yang diatur oleh hukum, menjadikan pelaksanaan kebijakan tersebut hanya pejabat pemerintahan sajalah yang berhak untuk melaksanakannya.

Adapun tujuan administrasi pemerintahan yang dituangkan melalui Pasal 3 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sebagai berikut:

³¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

- a. Menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan;
- b. Menciptakan kepastian hukum;
- c. Mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang;
- d. Menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
- e. Memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan;
- f. Melaksanakan ketentuan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; dan
- g. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat.

Dengan tujuan tersebut, UU *a quo* secara jelas menginginkan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan sesuai dengan aturan hukum yang ada. Administrasi pemerintahan dapat berupa tata cara pelaksanaan untuk mengambil keputusan ataupun setiap tindakan pejabat pemerintahan.

D. Konsep Wewenang

1. Pengertian Kewenangan

Kata wewenang menurut KBBI diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, atau fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.³² Istilah wewenang atau kewenangan disetarakan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai “*Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope*

³² <https://kbbi.web.id/wenang> (Diakses Pada 17 Februari 2020)

of their public duties” yang artinya kewenangan adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.³³

Singkatnya dalam hukum kemudian antara wewenang dan kekuasaan memiliki tafsir yang berbeda tetapi dalam satu garis hubungan yang sama. Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies ermessen*. Tugas pemerintah Indonesia itu cukup luas, salah satunya adalah pemerintah wajib berusaha memberikan perlindungan kepada masyarakat baik di bidang politik maupun dalam sosial ekonominya dan untuk itu pemerintah mendapat *freies ermessen* atau kewenangan untuk turut campur tangan dalam berbagai kegiatan sosial, seperti melakukan pengaturan dalam kegiatan-kegiatan di masyarakat dengan memberi izin, lisensi, dispensasi dan lain-lain atau melakukan pencabutan atas hak-hak warga negara tertentu karena diperlukan oleh umum.³⁴

Menurut S.F. Marbun, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah

³³ Nur Basuki Winarno, 2008, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hlm. 65

³⁴ Moh. Mahfud MD dan S.F Marbun, 2009, *Wewenang Dalam Hukum Administrasi Negara*, Airlangga, Jakarta, hlm. 76

kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat, antara lain:³⁵

- 1) Express implied;
- 2) Jelas maksud dan tujuannya;
- 3) Terikat pada waktu tertentu;
- 4) Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tindak tertulis; dan
- 5) Isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit.

Menurut Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, didalam hukum publik wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu:³⁶

- 1) Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- 2) Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan
- 3) Komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standard wewenang, baik standard umum (semua jenis wewenang) maupun standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Namun demikian obyek kajian dalam sub bahasan ini difokuskan pada konsep wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*), tidak meliputi semua komponen wewenang yang ada dalam hukum publik, karena wewenang hukum publik memiliki cakupan luas tidak hanya organ pemerintahan (*bestuursorgaan*) saja. Konsep wewenang pemerintahan

³⁵ S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, yogyakarta, hlm. 154-155

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Makalah Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 1.

dimaksud tidak hanya wewenang membuat keputusan (*besluit*) tetapi semua wewenang dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.³⁷

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan yang esensial dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Sangat esensialnya kewenangan ini sehingga selaras dengan pernyataan F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek yang mengatakan: "*Het begrip bevoegheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*".³⁸

Wewenang sebagai konsep hukum publik setidaknya terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu pengaruh, dasar hukum, konformitas hukum sebagai berikut:³⁹

1. Pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Konformitas mengandung arti adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

H.D. Stout mengatakan bahwa wewenang adalah pengertian yang sering dijumpai pada hukum organisasi pemerintahan, yang memiliki arti sebagai keseluruhan aturan yang berkaitan dengan perolehan dan

³⁷ Nomensen Sinamo, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm. 89-90

³⁸ Nur Basuki Winarno, *Loc. Cit.* hlm. 65

³⁹ *Ibid.* hlm. 66

penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.⁴⁰

Selain H.D. Stout salah satu pakar hukum yang bernama Bagir Manan mengatakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum berbeda dengan kekuasaan itu sendiri. Sebab ia mengatakan bahwa kekuasaan hanya mengdeskripsikan hak untuk berbuat dan tidak berbuat sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.⁴¹

Menurut F.P.C.L. Tonnaer, "Kewenangan adalah wewenang pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan relasi hukum antara pemerintah dengan warga negara".⁴²

Wewenang atau Kewenangan memiliki kedudukan sentral dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Betapa pentingnya kedudukan kewenangan itu, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai hakikat dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁴³

P. Nicolai mengatakan kewenangan di dalamnya terkandung hak dan kewajiban. Kewenangan ialah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk

⁴⁰ Ridwan HR, *Op. Cit.* hlm. 71

⁴¹ Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Lampung, hlm. 26

⁴² Ridwan HR, *Op. Cit.* hlm. 98

⁴³ *Ibid.* hlm. 99

menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Sedangkan kandungan hak dalam wewenang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.⁴⁴

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagai mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁴⁵

Berdasarkan pandangan beberapa ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau pemerintahan maupun institusi yang menjalankan kewenangannya beralaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selaras

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Bagir Manan, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 13 Mei, hlm. 1-2

dengan perkataan R.J.H.M. Huisman bahwa “Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki wewenang pemerintahan sebelum ada peraturan perundang-undang yang memberikan. Kewenangan ini hadir ketika pembuat undang-undang memberikannya tapi tidak terbatas pada organ pemerintahan tetapi termasuk pula pegawai maupun badan-badan khusus seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus, bahkan terhadap badan hukum.”⁴⁶

Selaras dengan pilar negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen*), maka atas dasar prinsip tersebut maka wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Di dalam literatur hukum administrasi negara terdapat tiga cara memperoleh wewenang pemerintah yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

2. Teori Kewenangan

Kewewenang atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan:⁴⁷

“Het Begrip bevoegdheid is dan oon een kembegrip in he staats-en administratief recht”. Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

⁴⁶ Ridwan HR, *Op. Cit.* hlm. 100

⁴⁷ Nur Basuki Winarno, *Op. Cit.* hlm. 65

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.⁴⁸

- 1) Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- 2) Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- 3) Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sesuai dengan konsep utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kajian hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.⁴⁹

Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang. Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Dalam kaitannya dengan konsep negara hukum, penggunaan Kewenangan tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum yang tertulis maupun tidak

⁴⁸ *Ibid.* hlm. 66

⁴⁹ *Ibid.* hlm. 70

tertulis.⁵⁰ Selanjutnya untuk hukum tidak tertulis di dalam hukum pemerintahan di Indonesia disebut dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 4 Huruf a Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman, yang berbunyi:

“Negara hukum adalah negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab”.

Seperti yang dijelaskan diatas, bahwa dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudisial adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintah. Kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun menghadapi pihak lain yang menentangnya.⁵¹

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-

⁵⁰ Indroharto, 2002, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 69

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Kencana Pranadamedia Group, Jakarta, hlm. 73

Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administrative. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (authority) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang juga dapat didefinisikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

3. Cara Memperoleh Wewenang

Negara adalah sebuah organisasi atau badan tertinggi yang mempunyai kewenangan untuk mengatur keadaan yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat umum dan memiliki kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan sosial, ketertiban dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Miriam Budiardjo mendefinisikan negara secara umum sebagai suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangnya melalui penguasaan (*control*) monopolitis terhadap kekuasaan yang sah.⁵²

⁵² Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 49

Negara yang ideal adalah sebuah organisasi yang aktivitas pemerintahannya maupun tujuannya dipikirkan secara rasional dan matang, dengan kejelasan pembagian tugas dan wewenang. Selaras dengan pilar utama negara hukum yakni asas legalitas maka berdasarkan asas ini dimaknai bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya, sumber wewenang pemerintahan tidak lain berasal dari peraturan perundang-undangan.

Wewenang dalam konsepsi hukum publik memiliki tiga unsur, yaitu pengaruh, dasar hukum dan komformitas hukum:⁵³

- 1) Unsur pengaruh ialah penggunaan wewenang bermaksud untuk mengendalikan perilaku dari subjek hukum.
- 2) Unsur dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu memiliki dasar hukum yang jelas.
- 3) Unsur konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum dan khusus.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, mandat.⁵⁴ H.D. van Wijk mendefinisikan perihal atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut:⁵⁵

- 1) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan
- 2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya.

⁵³ Nur Basuki Winarno, *Op. cit.*, hlm. 66

⁵⁴ Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91

⁵⁵ Ridwan HR, *Op. cit.*, hlm. 102

- 3) Mandat ialah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Lain halnya dengan F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek yang menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Ia mengatakan bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut perlimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain. Jadi, delegasi secara masuk akal selalu didahului oleh adanya atribusi. Sedangkan pada mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula perlimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun, setidaknya dalam arti hukum formal.⁵⁶

Telah diketahui bahwa untuk memperoleh wewenang diperoleh dari atribusi, delegasi dan mandat. Mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang suatu organ pemerintahan ini sangat penting dikarenakan memiliki hubungan atas pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut. Hal ini selaras dengan asas yang berbunyi “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban”.⁵⁷ Jadi, setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.

⁵⁶ *Ibid.* hlm. 103

⁵⁷ *Ibid.* hlm. 105

Oleh karenanya, jelaslah bahwa wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi itu bersifat original yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Maksudnya, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari bunyi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab internal dan eksternal pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Sedangkan pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya perlimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya atau dapat dikatakan bahwa tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*) atau tanggung jawab akhir keputusan yang diambil *mandataris* tetap berada pada *mandans*. Mengapa demikian, karena pada dasarnya penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.⁵⁸

⁵⁸ *Ibid.* hlm. 105-106

Tabel. 1

Perbedaan Delegasi dan Mandat		
Segi	Mandat	Delegasi
Prosedur Perlimpahan	Dalam hubungan rutin atasan-bawahan; hal biasa kecuali dilarang secara tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan
Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandate	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada <i>delegataris</i>
Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> "

(Sumber: Ridwan HR "*Hukum Administrasi Negara*" hlm. 107)

4. Kewenangan dan Wewenang Pemerintahan

Berdasarkan pada Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 30

Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa:

"Kewenangan pemerintahan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik."

Pemerintah beserta tugasnya terkait pelayanan publik terhadap masyarakat dan tentunya yang hanya memiliki wewenang untuk bertindak dapat menghasilkan suatu produk hukum bagi masyarakat. Pengertian

wewenang menurut Pasal 1 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan:

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

Dalam konteks pasal tersebut menjelaskan pejabat pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan disertai dengan hak berupa wewenang untuk mengambil keputusan ataupun tindakan. Singkatnya, kewenangan adalah berwujud kekuasaan pejabat pemerintahan untuk bertindak dan dilengkapi dengan nomenklatur wewenang sebagai hak pemerintah untuk menghasilkan produk hukum berupa keputusan sesuai dengan jabatan yang diembannya.

Istilah wewenang seringkali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda). Adapun istilah kekuasaan berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan “*macht*” (Belanda). Dari kedua istilah tersebut, jelas dapat disimpulkan perbedaan makna dan pengertian sehingga dalam penempatan kedua istilah ini haruslah dilakukan secara cermat dan hati-

hati.⁵⁹ Wewenang memiliki esensi penting bagi setiap sistem pemerintahan yang berjalan, begitu pentingnya kedudukan wewenang pemerintahan tersebut sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.⁶⁰

Kewenangan atau identik dengan kekuasaan, namun terdapat perbedaan diantara keduanya memiliki peranan yang dapat menentukan nasib berjuta-juta manusia. Penilaian baik atau buruk dari kekuasaan senantiasa harus diukur dengan kegunaanya untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan atau disadari oleh masyarakat lebih dahulu. Karena kekuasaan sendiri mempunyai sifat yang netral, maka orang harus melihat pada penggunaan kekuasaan itu untuk menilai baik atau buruknya bagi keperluan masyarakat.⁶¹ Diperkuat oleh pendapat Selo Soemardjan dan Soeleman Soemardi menyatakan bahwa adanya kekuasaan cenderung tergantung dari hubungan antara yang berkuasa dan yang dikuasai, atau dengan kata lain antara pihak yang memiliki kemampuan untuk melancarkan pengaruh dan pihak lain yang menerima pengaruh ini, dengan rela atau karena terpaksa.⁶²

⁵⁹ Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan*, Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta, hlm. 102

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ H. Jawade Hafidz Arsyad, 2015, *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 74

⁶² Soerjono Soekanto, 1982, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 259-260

Kekuasaan terdapat di semua bidang kehidupan tak terkecuali pada tata pemerintahan bangsa Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan kewenangannya untuk mengesahkan rancangan undang-undang, pemerintah mengambil suatu keputusan terkait permasalahan tertentu, serta pejabat pemerintahan yang mengambil tindakan berani berupa tindakan diskresi untuk mengatasi stagnasi yang dialami. Contoh tersebut merupakan gambaran singkat bagaimana pemerintah ketika mengambil tindakan ataupun kebijakan, menggunakan kekuatan kewenangan ataupun kekuatan besar dari kekuasaan yang diembannya. Tanpa kewenangan ataupun kekuasaan, pemerintah tidak akan mampu untuk menjalankan roda administrasi negara Indonesia.

Kedua unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan dan wewenang adalah faktor penentu bagaimana produk hukum yang nantinya akan dihasilkan. Kewenangan dan wewenang dapat pula di artikan sebagai “kekuasaan pemerintah untuk bertindak sesuai dengan hak jabatan yang dimilikinya” menjadikannya memiliki *power* yang kuat di dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Terkait dengan hal tersebut diatas, maka pemerintah dalam hal ini diharuskan atau diwajibkan bilamana dalam melakukan suatu tindakan atau perbuatan yang memberikan beban atau kewajiban kepada warga

masyarakat haruslah dilandasi dengan suatu dasar kekuasaan yang sah sehingga tindakan atau perbuatannya tersebut dianggap sah.⁶³

Kewenangan dan wewenang pula sangat berhubungan dengan “Jabatan Pemerintahan” yang dalam bahasa Belanda “*ambt*”. Penyelenggaraan organisasi negara yang dalam hal ini dijalankan oleh pemerintah dan berisikan sejumlah jabatan yang melekat pada organisasi negara tersebut dalam pelaksanaannya dilakukan atau dilaksanakan oleh para pemegang atau pemangku jabatan dan sering kali disebut dengan istilah “pejabat” penyelenggaraan pemerintahan. Dalam menjalankan jabatan pemerintahan para pejabat dilekatkan tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) untuk merealisasikan fungsi jabatan yang dipangkunya. Menurut Bagir Manan, agar tugas dan wewenang pejabat pemerintahan dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan atau perbuatan hukum konkret dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara politik, hukum dan/atau sosial, maka kepada para pejabat pemerintahan dibekali dengan hak dan kewajiban (*recht en plicht*) tertentu.⁶⁴

E. Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep Hukum Administrasi Negara selalu disamakan dengan konsep *detournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/misuse of power* dalam istilah

⁶³ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit* hlm. 94.

⁶⁴ *Ibid.* hlm. 105-106

bahasa Inggris.⁶⁵ Secara historis, konsep “*detournement de pouvoir*” pertama kali muncul di Prancis dan merupakan dasar pengujian lembaga Peradilan Administrasi Negara terhadap tindakan pemerintahan dan dianggap sebagai asas hukum yang merupakan bagian dari “*de principes generaux du droit*”.

Penyalahgunaan kewenangan sangat erat kaitan dengan terdapatnya ketidaksahan (cacat hukum) dari suatu keputusan dan atau tindakan pemerintah/penyelenggara negara. Cacat hukum keputusan dan/atau tindakan pemerintah/penyelenggara negara pada umumnya menyangkut tiga unsur utama, yaitu unsur kewenangan, unsur prosedur dan unsur substansi, dengan demikian cacat hukum tindakan penyelenggara negara dapat diklasifikasikan dalam tiga macam, yakni: cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi. Ketiga hal tersebut yang kemudian menjadi hakekat timbulnya penyalahgunaan kewenangan.

Secara yuridis, Di Indonesia mengenai menyalahgunakan kewenangan karena jabatan, ditemukan dalam UU Administrasi Pemerintahan yaitu sebagai bagian dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yang diantara berupa “Asas tidak menyalahgunakan kewenangan”.

⁶⁵ Philipus M. Hadjon Dkk., 2012, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, hlm. 10

1. Melampaui Wewenang

Menurut Wiktionary, melampaui wewenang adalah melakukan tindakan di luar wewenang yang telah ditentukan berdasarkan perundang-undangan tertentu”. Berdasarkan pengertian dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman yang menguraikan unsur dari pemenuhan suatu tindakan administrasi poin kedua : “yang melampaui wewenang, atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, atau termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik”.⁶⁶

2. Mencampuradukkan Wewenang

Pengertian kedua ini sejalan dengan asas larangan untuk mencampuradukkan kewenangan di mana asas tersebut memberikan petunjuk bahwa “pejabat pemerintah atau alat administrasi negara tidak boleh bertindak atas sesuatu yang bukan merupakan wewenangnya atau menjadi wewenang pejabat atau badan lain”. Dengan demikian apabila instansi pemerintah atau pejabat pemerintah atau alat administrasi negara diberi kekuasaan untuk memberikan keputusan tentang suatu kasus (masalah konkret), maka keputusan yang dibuat tidak boleh digunakan

⁶⁶ Bram Mohammad Yasser, 2018, *Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi*, Universitas Andalas, Padang, hlm. 58

untuk maksud-maksud lain terkecuali untuk maksud dan tujuan yang berhubungan dengan diberikan kekuasaan/wewenang tersebut.⁶⁷

3. Bertindak Sewenang-wenang

Menurut Sjachran Basah "*abus de droit*" (tindakan sewenang-wenang) yaitu perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendapat ini mengandung pengertian bahwa untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan (asas spesialisasi). Bertindak sewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan.⁶⁸

Istilah sewenang-wenang atau *unreasonableness* sebelumnya dalam hukum administrasi Belanda dikenal dengan istilah *willekeur* yang kemudian dikenal dengan istilah *kennelijk on redelijk*.⁶⁹ Istilah *willekeur* dalam bahasa Belanda yakni *grligheid of eigezinningheid* (berubah-ubah pikiran, tidak konsisten atau menuruti kemauannya sendiri), *willekeurig*,

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.* hlm. 59

⁶⁹ Philipus M. Hadjon dkk, *Op. Cit.* 46

zich nite storende aan voorschriften, zijn eigen wil volgende (tidak memperdulikan aturan menuruti kehendak sendiri).⁷⁰

Menurut Tatiek Sri Djatmiati, *unreasonableness* menyisakan suatu prinsip awal apabila suatu keputusan sangat menyimpang dari logika, hal tersebut dapat dikatakan sebagai wewenang yang tidak masuk akal. F.H. van der Burg dan kawan-kawan menyebutkan *willekeur* itu sebagai *aparte onreedelijkeheid in de belangenafweging* yang artinya “nyata-nyata tidak beralasan dalam mempertimbangkan sebagai kepentingan”. Lebih lanjut disebutkan *het administrative organ bij afweging van de betrokken belangen nite in redelijkeheid tot de beschikking heft kunnen komen*, yang berarti “Organ pemerintah dalam mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait untuk mengambil keputusan tidak mendasarkan pada alasan yang rasional”.⁷¹

Sehubungan bahwa konsep sewenang-wenang ini berkenaan dengan pertimbangan akal sehat, maka unsur sewenang-wenang ini diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan. Suatu tindakan dikategorikan mengandung unsur-unsur, jika tindakan itu nyata-nyata tidak masuk akal dan tidak beralasan.

⁷⁰ Bram Mohammad Yasser, *Op. Cit.* hlm. 60

⁷¹ *Ibid.* hlm. 61

Tabel. 2

Penyalahgunaan Wewenang dalam UU Administrasi Pemerintahan No. 30
Tahun 2014

UU Administrasi Pemerintahan	
Penyalahgunaan Wewenang (Pasal 17 s.d Pasal 18)	Asas Menyalahgunakan Kewenangan (Pasal 10 Ayat 1 Huruf e)
Larangan melampaui wewenang: a. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang b. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang c. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	Tidak melampaui kewenangan
Larangan mencampuradukan wewenang: a. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan b. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan	Tidak mencampuradukkan kewenangan

Larangan bertindak sewenang-wenang: a. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan b. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap	Tidak menggunakan kewenangan untuk kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut
---	--

Adam Chazawi mendefinisikan “menyalahgunakan kewenangan” sebagai perbuatan yang dilakukan oleh orang yang sebenarnya berhak untuk melakukannya, tetapi dilakukan secara salah atau diarahkan pada hal yang salah dan bertentangan dengan hukum atau kebiasaan. Perbuatan “menyalahgunakan kewenangan” hanya mungkin terjadi apabila terpenuhi dua syarat, yaitu: a) si pembuat yang menyalahgunakan kewenangan berdasarkan kedudukan atau jabatan tertentu memang mempunyai kewenangan yang dimaksudkan; b) kedudukan atau jabatan yang mempunyai kewenangan tersebut masih (sedang) dipangku atau dimilikinya.⁷²

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), mengartikan “Menyalahgunakan kewenangan” sebagai perbuatan yang dilakukan dengan cara bertentangan dengan tatalaksana yang semestinya sebagaimana yang diatur dalam peraturan, petunjuk tata kerja, instruksi

⁷² Adami Chazawi, 2005, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 66

dinas, dan lain-lain, dan berlawanan atau menyimpang dari maksud tujuan sebenarnya dari pemberian kewenangan, kesempatan atau sarana tersebut.⁷³

Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam UU 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selalu dikaitkan dengan jabatan yang dimiliki seseorang pejabat publik (menyalahgunakan kewenangan karena jabatan) pada Pasal 3 UU *A quo* menjelaskan bahwa:

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Subjek hukum dalam tindak pidana ini adalah setiap orang yang berarti orang perseorangan atau termasuk korporasi. Akan tetapi karena korporasi sebagai *rechts person* tidak mungkin memiliki jabatan atau kedudukan seperti *natuurlijke person*, maka Tipikor yang terdapat dalam ketentuan Pasal 3 tersebut hanya dapat dilakukan oleh orang perseorangan yaitu aparatur Negara atau pejabat publik.

Kewenangan yang dimaksud dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor merupakan kewenangan dari Pegawai Negeri sebagaimana

⁷³ *Ibid.* hlm. 61

termaktub dalam ketentuan Pasal 1 Angka 2 Huruf a, Huruf b, Huruf c, Huruf d, dan Huruf e UU Pemberantasan Tipikor.

F. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Istilah ‘asas’ dalam Asas Umum Pemerintahan yang Baik, atau AUPB, menurut pendapat Bachsan Mustafa dimaksudkan sebagai ‘asas hukum’, yaitu suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum. Asas hukum adalah asas yang menjadi dasar pembentukan kaidah-kaidah hukum, termasuk juga kaidah hukum tata pemerintahan. Kaidah atau norma adalah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya. Ketentuan tentang tingkah laku dalam hubungan hukum dalam pembentukannya, sekaligus penerapannya, didasarkan pada asas-asas hukum yang diberlakukan. Perlakuan asas hukum dalam lapangan hukum tata pemerintahan sangat diperlukan, mengingat kekuasaan aparatur pemerintah memiliki wewenang yang istimewa, terlebih di dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum dalam fungsinya sebagai *bestuurszorg*.⁷⁴

Kata ‘umum’ berarti sesuatu yang bersifat menyeluruh dan mencakup hal-hal yang bersifat mendasar dan diterima sebagai prinsip oleh masyarakat secara umum. Kata ‘pemerintahan’ disebut juga sebagai

⁷⁴ Faried Ali, 2012, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 124

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, menyatakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan atas Pasal 1 Angka 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Jika kita mendasarkan pada definisi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di atas, maka aparat pemerintah dari tertinggi sampai dengan terendah mengemban 2 (dua) fungsi, yaitu:⁷⁵

1. Fungsi memerintah (*bestuursfunctie*) Kalau fungsi memerintah (*bestuursfunctie*) tidak dilaksanakan, maka roda pemerintahan akan macet.
2. Fungsi pelayanan (*vervolgens functie*) Fungsi pelayanan adalah fungsi penunjang, kalau tidak dilaksanakan maka akan sulit menyejahterakan masyarakat.

Dalam melaksanakan fungsinya, aparat pemerintah selain melaksanakan undang- undang juga dapat melaksanakan perbuatan-perbuatan lain yang tidak diatur dalam undang-undang.

Mengenai hal ini, Philipus M. Hadjon menerangkan bahwa pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi atas dasar *fries ermessen* dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya, meskipun belum diatur secara tegas dalam undang-undang. Selanjutnya, Philipus M. Hadjon juga menambahkan bahwa di Belanda untuk

⁷⁵ Cekli Setya Pratiwi Dkk, 2016, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, LeIP, Jakarta, hlm. 47

keputusan terikat (*gebonden beschikking*) diukur dengan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), meskipun untuk keputusan bebas (*vrije beschikking*) dapat diukur dengan hukum tak tertulis yang dirumuskan sebagai “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” (ABBB). Namun dalam perkembangannya baik di Indonesia maupun di Belanda, baik UU maupun AUPB keduanya harus menjadi pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan fungsinya dan melakukan perbuatan-perbuatan dan atau mengeluarkan keputusan-keputusan. Sebab sah tidaknya sebuah keputusan pemerintahan apabila memenuhi keduanya yaitu selaras dengan UU dan AUPB. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam ketentuan Pasal 52 Ayat (2) UU 30 Tahun 2014 tentang syarat sahnya keputusan pemerintahan, dinyatakan bahwa “Keputusan TUN dapat dinyatakan sah, apabila dibuat sesuai dengan peraturan perundangundangan dan berdasarkan AUPB”.⁷⁶ Sedangkan kata “Baik” memiliki makna bahwa prinsip–prinsip yang berlaku umum tersebut didasarkan pada hal-hal yang baik atau patut atau layak untuk dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai syarat dalam pembentukan pemerintahan yang bersih dan baik (*clean and good governance*).⁷⁷

Indroharto menggunakan istilah AAUPL dan mengartikannya sebagai asas-asas yang khusus berlaku di bidang administrasi

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

pemerintahan dan menjadi bagian dari asas-asas hukum umum dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Pada awal perkembangannya, AAUPL merupakan asas hukum yang tidak tertulis, sehingga F.H. Van Der Burg dan G.J.M Cartigny lebih spesifik memberikan definisi tentang AAUPL (AUPB) sebagai asas-asas hukum tidak tertulis yang harus diperhatikan badan atau pejabat administrasi Negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh Hakim Administrasi.⁷⁸

Pada awalnya, AAUPB pada umumnya dimaknai sebagai asas yang bersifat terbuka dan eksistensinya bersifat dinamis. Bersifat terbuka, artinya AAUPB dapat mengalami perubahan dan perkembangan, sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Para ahli menjabarkan AUPB ke dalam berbagai asas yang jenis dan jumlahnya tidak sama antara pakar yang satu dengan yang lain. Ada yang menjabarkan ke dalam 8 (delapan) asas, 7 (tujuh) asas, 5 (lima) asas, bahkan 13 (tiga belas) asas. Menurut para pakar seperti Addink, Donner, Koeman, Philipus, Koentjoro menyebutkan jumlah cakupan AUPB yang berbeda-beda sebagaimana tertera di bawah ini:⁷⁹

1. G.H. Addink (8 Asas)

Asas larangan bertindak sewenang-wenang, asas keadilan atau asas kewajaran, asas kepastian hukum, asas kepercayaan, asas

⁷⁸ *Ibid.* hlm. 48

⁷⁹ *Ibid.* hlm. 57

kesamaan, asas keseimbangan, asas kehati-hatian, asas pertimbangan.

2. Jazim Hamidi (5 Asas)

Asas kejujuran, asas kecermatan, asas kemurnian dalam tujuan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum.

3. Paulus Lotulung dan Koesman (7 Asas)

Asas larangan *detournement depouvoir*, larangan untuk bertindak sewenang-wenang, asas persamaan, asas kepastian hukum, asas harapan yang ditumbuhkan, asas kejujuran, asas kecermatan.

4. Philipus M. Hadjon (11 Asas)

Asas pertimbangan, asas kecermatan, asas kepastian hukum, asas kepercayaan, asas persamaan, asas keseimbangan, asas kewenangan, asas *fair play*.

5. Koentjoro Purbopranoto (13 Asas)

Asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cepat, asas memotivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan, asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, asas kesamaan dalam mengambil keputusan, asas permainan yang layak, asas keadilan dan kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar.

Dari beberapa pendapat ahli diatas, terlihat bahwa “asas kepastian hukum” adalah asas AAUPB yang sangat penting, karena seluruh pakar memasukkan asas kepastian hukum sebagai prinsip penting dalam menilai aspek materiil atau isi dari Keputusan penyelenggara pemerintahan. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan hukum. Hukum yang menjamin kepastian hukum yang adil, substansinya harus dan wajib mencerminkan nilai-nilai masyarakatnya. Oleh karena hukum itu

merupakan pencerminan belaka dari masyarakatnya, yaitu gagasan-gagasan, tradisi, nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang ada dalam masyarakat tersebut. Dalam konteks teori ini pemindahan dan transformasi hukum dari masyarakat lain hampir tak dimungkinkan. Von Savigny menyatakan: “Hukum itu tidak dibuat secara sengaja, tetapi muncul dari dalam masyarakat sendiri. Maka hukum itu selalu ada selama masyarakatnya juga masih ada. Hukum itu akan lenyap seiring dengan punahnya masyarakat (*historische school, historical jurisprudence*).” Eugen Ehrlich menyatakan, “hukum itu tidak muncul dalam teks, dalam pengadilan dan dalam ilmu hukum, melainkan dalam masyarakat”.

Asas lain yang juga penting dijadikan dasar dalam menilai aspek materiil adalah “asas larangan bertindak sewenang-wenang” sebagaimana dikemukakan dalam pendapat di atas Crinca dan Koentjoro menggunakan istilah yang sedikit berbeda yaitu “asas tidak boleh mencampur-adukan kewenangan”, tetapi keduanya memiliki makna yang sama. Sedangkan untuk menguji tindakan penyelenggaraan pemerintahan dari aspek formil, maka asas yang dipakai adalah “asas keadilan”, “asas fair play”, “asas kecermatan”. Asas keadilan diartikan sama dengan “asas keseimbangan”, asas fair play dan “asas permainan yang layak”. Beberapa asas ini penting untuk menguji dari aspek formil dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adil berarti adanya perlakuan yang seimbang, “equal”, “adanya perlakuan yang adil”, dan tindakan yang

dilakukan oleh penyelenggara negara adalah tindakan yang wajar yang seharusnya dijalankan oleh penyelenggara pemerintahan dalam batas-batas yang normal. Dengan demikian, AUPB yang telah diakui dalam doktrin adalah:

1. asas kepastian hukum;
2. asas kecermatan;
3. asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan;
4. asas keadilan;
5. asas fair play atau permainan yang wajar;
6. asas keseimbangan atau perlakuan yang adil.

Dalam konteks objek penelitian yang akan dibahas oleh Penulis, maka Penulis membatasi penggunaan AAUPB yang termaktub dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 yang Pasal 10 Ayat (1) menyatakan terdapat 8 (delapan) asas berdasarkan UU *a quo* diantaranya sebagai berikut:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

Kemudian, pada Pasal 10 Ayat 2 UU *a quo* menjelaskan bahwa “Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.”

G. PERMENDAGRI Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa

Pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (1) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa menjelaskan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian, pada Ayat (2) PERMENDAGRI *a quo* menjelaskan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.⁸⁰

Kemudian, di dalam PERMENDAGRI *a quo* mendefinisikan keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang

⁸⁰ Pasal 1 Ayat (3) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.⁸¹ Sedangkan pengertian Pengelolaan Keuangan Desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa.⁸²

Rencana Kerja Pemerintah Desa, selanjutnya disebut RKP Desa, adalah penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.⁸³ Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, selanjutnya disebut APBDesa, adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa.⁸⁴ Kemudian, Penerimaan Desa adalah uang yang masuk ke rekening kas Desa.⁸⁵ Sedangkan Pengeluaran Desa adalah uang yang keluar dari rekening kas Desa.⁸⁶

Selanjutnya, Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa, yang selanjutnya disingkat PKPKD, adalah kepala Desa atau sebutan nama lain yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan Desa.⁸⁷ Kemudian, Pelaksana Penggelola Keuangan Desa (PPKD) adalah perangkat Desa yang melaksanakan pengelolaan keuangan Desa

⁸¹ Pasal 1 Ayat (5) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁸² Pasal 1 Ayat (6) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁸³ Pasal 1 Ayat (7) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁸⁴ Pasal 1 Ayat (8) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁸⁵ Pasal 1 Ayat (9) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁸⁶ Pasal 1 Ayat (10) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁸⁷ Pasal 1 Ayat (15) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

berdasarkan keputusan kepala Desa yang menguasai sebagian kekuasaan PKPKD.⁸⁸

Sekretaris Desa adalah perangkat Desa yang berkedudukan sebagai unsur pimpinan sekretariat Desa yang menjalankan tugas sebagai koordinator PPKD.⁸⁹ Kepala Urusan (Kaur) adalah perangkat Desa yang berkedudukan sebagai unsur staf sekretariat Desa yang menjalankan tugas PPKD.⁹⁰ Sedangkan, Kepala Seksi (Kasi) adalah perangkat Desa yang berkedudukan sebagai pelaksana teknis yang menjalankan tugas PPKD.⁹¹

Dalam PERMENDAGRI *a quo* keuangan desa dikelola berdasarkan asas-asas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran.⁹² Kemudian, Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa (PKPKD) dan mewakili Pemerintah Desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan.⁹³ Di mana memiliki kewenangan sebagai berikut:⁹⁴

- a) menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa;
- b) menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang milik desa;
- c) melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APD Desa;
- d) menetapkan PPKD

⁸⁸ Pasal 1 Ayat (16) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁸⁹ Pasal 1 Ayat (17) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁹⁰ Pasal 1 Ayat (18) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁹¹ Pasal 1 Ayat (19) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁹² Pasal 2 Ayat (1) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁹³ Pasal 3 Ayat (1) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁹⁴ Pasal 3 Ayat (2) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

- e) menyetujui DPA, DPPA, dan DPAL;
- f) menyetujui Rak Desa; dan
- g) menyetujui SPP.

Dalam melaksanakan kekuasaan pengelolaan keuangan Desa, kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa selaku PPKD. Pelimpahan sebagian kekuasaan PPKD kepada PPKD ditetapkan dengan keputusan kepala Desa.⁹⁵ PPKD terdiri atas Sekretaris Desa, Kaur dan Kasi, dan Kaur Keuangan.⁹⁶

Sekertaris Desa selaku koordinator PPKD mempunyai tugas:⁹⁷

- a) mengoordinasikan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan APB Desa;
- b) mengoordinasikan penyusunan rancangan APB Desa dan rancangan perubahan APB Desa;
- c) mengoordinasikan penyusunan rancangan peraturan Desa tentang APB Desa, perubahan APB Desa, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa;
- d) mengoordinasikan penyusunan rancangan peraturan kepala Desa tentang Penjabaran APB Desa dan Perubahan Penjabaran APB Desa;
- e) mengoordinasikan tugas perangkat Desa lain yang menjalankan tugas PPKD;
- f) mengoordinasikan penyusunan laporan keuangan Desa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa.

Selain tugas tersebut, Sekretaris Desa mempunyai tugas:⁹⁸

- a) melakukan verifikasi terhadap DPA, DPPA, dan DPAL;
- b) melakukan verifikasi terhadap RAK Desa; dan
- c) melakukan verifikasi terhadap bukti penerimaan dan pengeluaran APB Desa.

⁹⁵ Pasal 3 Ayat (3) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁹⁶ Pasal 4 PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁹⁷ Pasal 5 PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

⁹⁸ Pasal 5 Ayat (3) PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

Selanjutnya, Kaur Keuangan yang melaksanakan fungsi kebendaharaan. Kaur Keuangan mempunyai tugas:⁹⁹

- a) menyusun RAK Desa; dan
- b) melakukan penatausahaan yang meliputi menerima menyimpan, menyetorkan/membayar, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan penerimaan pendapatan Desa dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan APB Desa.

Kemudian APB Desa terdiri atas:¹⁰⁰

- a) pendapatan Desa;
- b) belanja Desa;
- c) pembiayaan Desa.

⁹⁹ Pasal 8 PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018

¹⁰⁰ Pasal 9 PERMENDAGRI No. 20 Tahun 2018