

**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS PENGGUNAAN DISKRESI PADA**

**PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PROVINSI**

**SULAWESI SELATAN**



**OLEH:**

**SALWA YULIANTI**

**B121 16 004**

**PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2020**

**HALAMAN JUDUL**

TINJAUAN YURIDIS PENGGUNAAN DISKRESI PADA PENGELOLAAN  
KEUANGAN DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN

OLEH:

SALWA YULIANTI

B121 16 004

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

2020

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS PENGGUNAAN DISKRESI PADA PENGELOLAAN  
KEUANGAN DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN**

**Disusun dan diajukan oleh**

**SALWA YULIANTI  
B 121 16 004**

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 Selasa, 19 Mei 2020  
Dan Dinyatakan Diterima

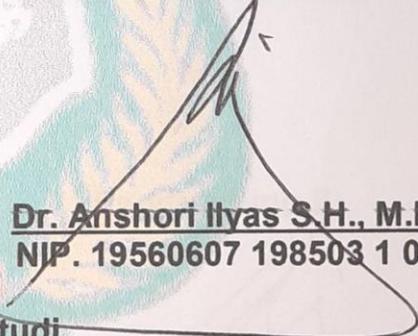
**Panitia Ujian**

**Ketua**



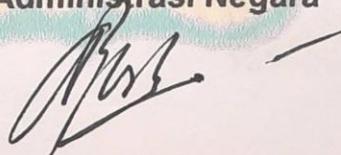
**Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.**  
NIP. 19571029 198303 1 002

**Sekretaris**



**Dr. Anshori Ilyas S.H., M.H.**  
NIP. 19560607 198503 1 001

**Ketua Program Studi  
Hukum Administrasi Negara**



**Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.**  
NIP. 19570101 198601 1 001

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Salwa Yulianti

Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 004

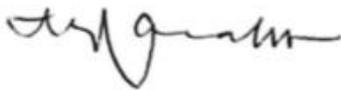
Peminatan : Hukum Administrasi Negara

Judul : Tinjauan Yuridis Penggunaan Diskresi  
Pada Pengelolaan Keuangan Daerah  
Provinsi Sulawesi Selatan.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

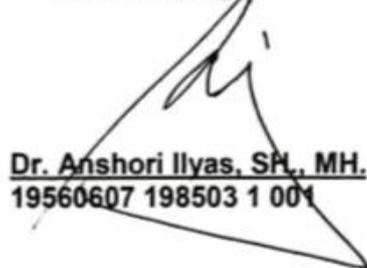
Makassar, 3 Februari 2020

**Pembimbing I**



**Prof. Dr. Abdul Razak, SH., MH.**  
195 71029 198303 1 002

**Pembimbing II**



**Dr. Anshori Ilyas, SH., MH.**  
19560607 198503 1 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jl. Perintis Kemerdekaan KM. 10 Makassar 90245 Telp/Fax : (0411)584686,587219, E-mail hukum@unhas.ac.id

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : SALWA YULIANTI  
N I M : B12116004  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Penggunaan Diskresi Pada Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan

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

Makassar, Maret 2020



Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi

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

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Salwa Yulianti

Nomor Induk Mahasiswa : B12116004

Jenjang Pendidikan : S1

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "**Tinjauan Yuridis Penggunaan Diskresi Pada Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan**" adalah BENAR merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 2 Juni 2020



Salwa Yulianti

## ABSTRAK

**SALWA YULIANTI (B121 16 004), dengan judul “*Tinjauan Yuridis Penggunaan Diskresi Pada Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan*”.** (Dibimbing oleh **Abdul Razak**, Pembimbing I dan **Anshori Ilyas** Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penggunaan diskresi dan mengetahui implikasi penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian ini dilakukan di Kantor Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan tepatnya pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah bagian anggaran, Biro Hukum dan HAM bagian perundang-undangan, dan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik yang memiliki keterkaitan langsung dengan objek penelitian. Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan konsep, undang-undang, dan kasus. Teknik pengumpulan data dengan studi kepustakaan dan lapangan yang hasilnya dianalisis dengan memberikan gambaran secara jelas dan konkret terhadap objek yang dibahas secara kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Penggunaan diskresi oleh Gubernur pada pengelolaan keuangan daerah sah berdasarkan Pasal 4 ayat (2) huruf e PP No. 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan berdasarkan prosedur dalam Pasal 2, 3 dan 4 Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pertanggung jawaban Belanja Tidak Terduga untuk Tanggap Darurat Bencana dan Penanganan Gangguan Keamanan serta Penghentian Konflik Sosial Provinsi Sulawesi Selatan. Diskresi yang dilakukan Gubernur termasuk ruang lingkup undang-undang memberikan pilihan sebagaimana maksud Pasal 23 huruf a UU AP. (2) Implikasi penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah khususnya belanja tidak terduga yang sebelumnya peruntukannya belum jelas akhirnya menjadi konkret, yaitu untuk kegiatan antisipasi gangguan dan hambatan kunjungan Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi Sulawesi Selatan serta perayaan natal dan tahun baru 2019. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah penting untuk dilakukan sebagai penopang jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebab ketidakjelasan pada pengelolaannya akan menghambat jalannya pemerintahan. Untuk itu diperlukan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah.

Kata Kunci: Diskresi Keuangan, Gubernur, Provinsi Sulawesi Selatan.

## ABSTRACT

**SALWA YULIANTI (B121 16 004), with the title “Judicial Review of Discretion Use in the Regional Financial Management of South Sulawesi”.** (Supervised by **Abdul Razak** as the first and **Anshori Ilyas** as the second Advisor).

This research was aimed to determine the use of discretion and its implication in financial management of south sulawesi.

This research was conducted at the governor’s office of south sulawesi specifically at the financial management agency, a low office and constitutional right, a national and political entity that was relevant to this research. The assessment used in this research was carried out by the concept approach, the legislation and cases. The technique of the data collection were done by literature and field studies. Then, the result of the research was clearly presented in descriptive qualitative.

The results of this study indicate that: (1) the use of discretion in legal financial management based on Article 4 paragraph (2) letter e of Law Number 12 Year 2019 Concerning Financial Management Regional and Article 2, 3, and 4 of Governor Regulation Number 24 of 2013 concerning Procedures for the Granting and Accountability of Unexpected Expenditures for Disaster Emergency Response and Handling of Security Disruptions and the Cessation of Social Conflict in South Sulawesi Province. The Governor's Decree includes the scope of the law to provide options as intended in Article 23 letters a of the government administration law. (2) Implications of the discretion use in the management of regional finances, especially unexpected expenditures whose designations are not yet clearly concrete, namely for anticipating disruptions and obstacles to the visit of the President and Vice President in South Sulawesi and anticipation of Christmas and New Year 2019 as an effort to reduce the possible occurrence of disturbances and obstacles. Thus, it can be understood that the use of discretion in the management of regional finances is very important as a support for the running of regional government, because the lack of clarity in the management of regional finances will hamper governance. For this reason, it is necessary to use discretion in the management of regional finances so that management is effective, efficient and clear.

Keywords: Financial Discretion, Governor, Regional Financial Management.

## KATA PENGANTAR

Bismillaahir rahmaanir rahiim

Alhamdulillah rabbil'aalamiin. Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam yang tidak henti-hentinya melimpahkan nikmat kesehatan sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "Tinjauan Yuridis Penggunaan Diskresi pada Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan". Tidak lupa pula shalawat dan salam selalu tercurahkan untuk baginda Rasulullah Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabatnya.

Menyelesaikan skripsi ini sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin sungguh merupakan suatu kebahagiaan dan kebanggaan tersendiri bagi Penulis. Namun, keberhasilan ini tidak diperoleh Penulis dengan sendirinya melainkan pula hasil dari beberapa pihak yang tiada henti-hentinya memberikan semangat kepada Penulis dalam menyelesaikan kuliah dan tugas akhir ini.

Oleh karena itu, pada kesempatan ini Penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada beberapa sosok yang telah mendampingi upaya Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Terkhusus kepada kedua orang tua Penulis **Zaenuddin** dan **Rabatia** yang telah membesarkan Penulis dengan penuh kasih sayang dan cinta, yang

dengan sabar mengurus, menasihati, serta mengajarkan arti dari kerja keras dan tidak mudah putus asa. Begitu juga kepada saudara Penulis **Takbir Saputra** dan **Keluarga Besar Penulis H. Kubo, Hj. Halimah, Marwah** dan lainnya yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas motivasi dan semangat luar biasa yang telah diberikan kepada Penulis untuk terus bergerak maju menggapai segala cita dan harapan.

Pada kesempatan ini, Penulis juga menghaturkan rasa terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penelitian hingga penulisan skripsi ini :

1. **Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya.
2. **Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum.**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan **Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.**, selaku Wakil Dekan I, **Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.**, selaku Wakil Dekan II, serta **Bapak Dr. Muh. Hasrul S.H., M.H.**, selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. **Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.**, selaku Ketua Prodi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. **Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.**, dan **Bapak Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.**, selaku pembimbing Penulis dalam

menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih banyak atas bimbingannya semoga suatu saat nanti Penulis dapat membalas jasa yang telah diberikan.

5. **Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., dan Bapak Ruslan Hambali S.H., M.H.,** terima kasih atas kesediaannya menguji Penulis.
6. Segenap **Guru Besar dan Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin,** terima kasih untuk segala ilmu dan bimbingan yang telah diberikan selama proses perkuliahan hingga Penulis dapat menyelesaikan studi.
7. **Pegawai/Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** atas bantuannya dalam membantu kebutuhan Penulis selama perkuliahan hingga penulisan skripsi ini.
8. **Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, Kepala Biro Hukum dan HAM, dan Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik** beserta jajaran dalam lingkup kerja Pemerintahan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan yang telah memberikan izin, dan data selama proses penelitian berlangsung.
9. **Keluarga Besar DIKTUM 2016 dan Jajaran Hukum Administrasi Negara angkatan 2016.** Terima kasih atas kebersamaan dan dukungannya, semoga kelak cita dan harapan tercapai.

10. Keluarga Besar ***Asian Law Students Association Local Chapter*** Universitas Hasanuddin (Alsa LC Unhas), Forum Mahasiswa Hukum Administrasi Negara (FORMAHAN) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi (LeDHAK) Universitas Hasanuddin, Forum Lingkar Pena (FLP) Ranting Universitas Hasanuddin, Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Kom. Universitas Hasanuddin dan Komunitas Relawan Pendidikan Indonesia yang telah memberikan banyak ilmu pengetahuan, pengalaman berorganisasi, berkomunitas serta menjadi wadah untuk saling berbagi dan berkontribusi untuk negeri.
11. Delegasi ***National Moot Court Competition (NMCC)*** Piala Mahkamah Agung Republik Indonesia XX Tahun 2017 di Universitas Sam Ratulangi, Manado dan Delegasi ***National Moot Court Competition (NMCC)*** Piala Mahkamah Agung Republik Indonesia XXI Tahun 2018 di Universitas Sriwijaya, Palembang, Delegasi Debat Hukum di Universitas Atma Jaya, Jakarta dan Delegasi Debat Saintek UIN Makassar.
12. Keluarga “***Squad Teletubbies***”, terima kasih kepada Nita Eviniyah, Putri Adinda Negara, Nur Fadhilah dan Haeruni Handayani, terima kasih telah menjadi sahabat seperjuangan dalam berbagi kisah-kisah bersama Penulis selama menjalani

proses perkuliahan, khususnya menjelang semester akhir di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Semoga kelak segala harapan dan cita-cita dapat kita wujudkan masing-masing serta persahabatan dan silaturahmi dapat tetap terjalin hingga tua nanti.

13. Teman-Teman Kuliah Kerja Nyata (KKN) Tematik Angkatan 102 Universitas Hasanuddin di Kecamatan Towuti, Kabupaten Luwu Timur, terkhusus di Posko desa Langkea Raya. Terima kasih kepada **Widya Sepriyanti** (Matematika), **Muhammad Alif Munir** (Kedokteran Hewan), **Yusran Suhan** (Sosiologi), **Firda** (Ilmu Komunikasi), dan **Putri Purnama Utami H. Ali** (Teknik Industri), yang telah memberikan pengalaman penuh kesan selama masa pengabdian. Semoga kita semua bisa menjadi pakar dibidang keilmuan masing-masing dan memberikan manfaat luar biasa untuk tanah air tercinta.
14. Terakhir, terima kasih kepada senior **kakanda Ahmad Yani, S.H** yang telah membantu Penulis dari awal dan memberikan motivasi luar biasa yang tiada henti-hentinya kepada Penulis.

Dengan segala keterbatasan dan kerendahan hati Penulis yang sangat menyadari bahwa skripsi ini masih sangat jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, saran dan kritik yang bersifat membangun sangat Penulis harapkan demi kelayakan dan kesempurnaan kedepannya agar bisa diterima secara penuh oleh khalayak umum yang berminat

terhadap skripsi ini, Penulis juga berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Akhir kata, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan segala Rahmat, Ridho, dan Anugerah-Nya atas amalan kita dan kemudahan dalam melangkah menggapai cita dan harapan serta tak terlupakan shalawat dan taslim kita panjatkan pada Baginda Rasulullah Muhammad SAW.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Maret 2020

Salwa Yulianti

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	Error! Bookmark not defined.
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>16</b>
A. Latar Belakang .....	16
B. Rumusan Masalah .....	23
C. Tujuan Penelitian.....	23
D. Manfaat Penelitian.....	24
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>25</b>
A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	25
1. Pemerintah Daerah.....	25
2. Kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur .....	30
3. Pengelolaan Keuangan Daerah .....	35
B. Diskresi .....	38
1. Konsep Diskresi.....	38
2. Pengertian dan Tujuan Diskresi .....	40
3. Ruang Lingkup, Syarat, dan Batas-Batas Penggunaan Diskresi .....	45
C. Teori Kewenangan .....	47
1. Pengertian Kewenangan.....	47
2. Sumber Kewenangan .....	50
3. Sifat Kewenangan.....	52
4. Batasan Kewenangan.....	55
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>57</b>
A. Lokasi Penelitian .....	57
B. Jenis dan Sumber Data .....	57
C. Pendekatan Penelitian.....	58

D. Teknik Pengumpulan Data .....	58
E. Analisis Data .....	59
<b>BAB VI HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>60</b>
A. Penggunaan Diskresi Keuangan Daerah.....	60
1. Pengertian Diskresi.....	60
2. Dasar Hukum Penggunaan Diskresi Keuangan .....	62
3. Prosedur Penggunaan Diskresi .....	67
B. Implikasi Penggunaan Diskresi Keuangan Daerah .....	71
1. Alasan Penggunaan Diskresi .....	71
2. Tujuan Penggunaan Diskresi .....	73
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>75</b>
A. Kesimpulan .....	75
B. Saran .....	76
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>77</b>
<b>L A M P I R A N.....</b>	<b>81</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia di maksudkan untuk mencapai tujuan negara dalam mensejahterakan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tugas negara/pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana maksud amanat konstitusi dituangkan dalam konsep negara hukum yang baru yaitu *welfare state* (negara kesejahteraan). Konsep negara kesejahteraan ini menempatkan pemerintah untuk berperan aktif dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat guna mewujudkan *bestuurzorg* (kesejahteraan umum), di samping tetap berperan dalam menjaga keamanan dan ketertiban. Oleh karena itu, maka peran pemerintah semakin lama semakin luas.

Utrecht sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyatakan bahwa, diberinya tugas *bestuurszorg* (kesejahteraan umum) itu membawa bagi administrasi negara suatu konsekuensi yang khusus agar dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi semua warga negara, dan sebagainya secara baik. Maka diperlukan kemerdekaan bagi administrasi negara untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian persoalan genting yang hadir secara mendadak dan peraturan penyelenggaraannya belum ada yaitu belum dibuat oleh badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif<sup>1</sup>.

Di dalam konsep hukum administrasi negara, tindakan di luar ketentuan hukum tertulis dapat dibenarkan agar pelaksanaan prinsip legalitas pada tahap operasionalnya dapat terlaksana secara dinamis, efektif, dan efisien. Konsep tersebut kemudian kita kenal dengan “diskresi” yang hadir bukan sebagai alat untuk mencederai peraturan perundang-undangan, melainkan diskresi lahir sebagai alat pelengkap dari peraturan perundang-undangan yang tidak selamanya dapat menjangkau dan mengatur setiap aspek kehidupan masyarakat. Sehingga dapat dipahami bahwa keberadaan diskresi sangat dibutuhkan guna melengkapi kelemahan prinsip legalitas.

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 15.

Menurut Julista Mustamu, diskresi muncul karena adanya perkembangan masyarakat yang berdampak pada terjadinya keadaan tertentu yang sifatnya mendesak sehingga membuat pejabat pemerintahan tidak dapat menggunakan kewenangan khususnya yang bersifat terikat dalam melaksanakan tindakan hukum dan tindakan faktual secara normal<sup>2</sup>.

Dengan menggunakan kebebasan sebagai ciri khas dari penggunaan diskresi, pemerintah dalam menjalankan suatu kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat bertindak secara fleksibel mengikuti kondisi yang sedang terjadi di lapangan tanpa sedikitpun mencederai asas legalitas.<sup>3</sup> Kepastian hukum serta keadilan masyarakat, sepenuhnya dipertaruhkan ketika pemerintah menggunakan kekuatan diskresi untuk menyelesaikan berbagai macam permasalahan pelik terkait pemberian suatu pelayanan publik kepada masyarakat. Pelayanan publik yang merupakan salah satu fungsi pemerintah tidak hanya melaksanakan peraturan perundang-undangan, tetapi juga berhak menciptakan kaidah hukum konkret yang di maksudkan guna mewujudkan tujuan peraturan perundang-undangan<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Julista Mustamu, "Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan" Jurnal Sasi, Vol.17, No.2 April-Juni, 2001, hlm 187.

<sup>3</sup> Asas legalitas (*wetmatigheid*) dalam Hukum Administrasi Negara mensyaratkan organ-organ pemerintah beroperasi atau bertindak berdasarkan hukum (*requires that the organs of government operate though*), A'an Efendi dan Freddy Poernomo *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2017, hlm. 58.

<sup>4</sup> Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm 3.

Secara konsepsional, implementasi *freies ermessen* atau biasa dikenal dengan diskresi lebih mendahulukan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) dari pada sekedar patuh sepenuhnya terhadap ketentuan hukum (*rechtmatigheid*). Hal ini tidak terlepas dari dinamika kebutuhan masyarakat yang begitu cepat dan seringkali tidak terprediksi dari awal (*unpredictable*) atau bahkan tidak terjangkau oleh prosedur formal yang diatur dalam berbagai kebijakan. Terlebih saat ini aparatur pemerintahan dituntut melakukan inovasi untuk mengakselerasi pembangunan dan pelayanan publik.

Di dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia, penggunaan diskresi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang dituangkan dalam Bab VI Pasal 22 hingga Pasal 32. Adapun penggunaan diskresi keuangan secara khusus diatur dalam Pasal 25 ayat (1) yang mengatur bahwa, penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, juga diatur secara tersirat dalam Pasal 4 ayat (2) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa kepala daerah berwenang mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait

pengelolaan keuangan daerah yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat.

Berikut penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam hal ini Gubernur yaitu, berangkat dari pos belanja tidak terduga dalam APBD tahun anggaran 2018 yang penjabaran atau peruntukannya belum diketahui atau belum jelas akan dialokasikan kemana, sehingga Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan mengkonkretkan belanja tidak terduga tersebut untuk kegiatan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) badan kesatuan bangsa dan politik, yaitu kegiatan antisipasi gangguan dan hambatan dalam rangka kunjungan Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi Sulawesi Selatan serta antisipasi perayaan natal dan tahun baru 2019 sebagai upaya meredusir kemungkinan terjadinya gangguan dan hambatan.

Diskresi tersebut kemudian dituangkan melalui Keputusan Gubernur Nomor 3202/XII/Tahun 2018 Tentang Pembebanan Belanja Tidak Terduga untuk Kegiatan: (1) Antisipasi Potensi Ancaman Bangsa, (2) Pengamanan dan Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang Sifatnya Tidak Biasa sebagai Keperluan Mendesak Tahun Anggaran 2018 dan Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 3203/XII/Tahun 2018 Tentang Penetapan Pembiayaan untuk Kegiatan: (1) Antisipasi Potensi Ancaman

Bangsa, (2) Pengamanan dan Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang Sifatnya Tidak Biasa sebagai Keperluan Mendesak.

Hal ini terjadi sebagai konsekuensi agar pemerintah mampu bertindak dengan cepat menyelesaikan setiap permasalahan yang terjadi, baik karena peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas atau bahkan terjadi keadaan stagnasi pemerintahan. Untuk itu, diskresi hadir menjadi jalan bagi pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan untuk mengambil tindakan dan/atau keputusan. Sebagaimana yang diketahui bahwa diskresi mempunyai peranan yang sangat penting dalam berbagai aspek kehidupan sebab mampu menyesuaikan dengan konteks modern yang lebih baik dan bermanfaat bagi masyarakat.

Roscoe Pound dan La Favre yang dikutip oleh Yopie Morya Immanuel Patiro mengemukakan pentingnya diskresi karena : *Pertama*, tidak ada peraturan perundang-undangan yang sedemikian lengkap sehingga mampu mengatur seluruh perilaku manusia. *Kedua*, adanya kelambatan untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan sehingga timbul ketidakpastian. *Ketiga*, kurangnya biaya untuk menerapkan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk

undang-undang. *Keempat* adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus<sup>5</sup>.

Namun demikian, keputusan dan/atau tindakan yang diambil untuk menyelesaikan masalah tetap harus dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum. Jadi tindakan atau perbuatan tersebut dilakukan menurut kelayakan dan kesesuaian, yaitu berdasarkan pandangan yang objektif dengan mempertimbangkan kepentingan umum yang adil dan layak.

Meskipun penggunaan diskresi dibolehkan, namun hingga saat ini masih banyak pejabat pemerintahan yang ragu untuk menggunakan diskresi ketika menghadapi persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagian besar aparatur pemerintahan khawatir jika melakukan diskresi maka keputusan dan/atau tindakan tersebut kemudian hari dimaknai sebagai penyimpangan administrasi (maladministrasi) yang menjadi cikal bakal tindak pidana umum maupun tindak pidana korupsi.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka Penulis tertarik mengangkat sebuah judul "**Tinjauan Yuridis Penggunaan Diskresi Pada Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan**". Mengingat bahwa, keuangan daerah sangat

---

<sup>5</sup> Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Keni Media, Bandung, hlm 165.

menentukan kemakmuran dan kesejahteraan suatu daerah sehingga dalam pengelolaannya harus berhati-hati dan cermat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis menguraikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Bagaimanakah implikasi penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah Provinsi Sulawesi Selatan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan yang akan dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penggunaan diskresi keuangan pada pengelolaan keuangan daerah Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Untuk mengetahui implikasi penggunaan diskresi keuangan pada pengelolaan keuangan daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan oleh Penulis yaitu:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperdalam dan memperluas ilmu hukum administrasi negara, khususnya terkait penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah dalam mengkaji atau menganalisis mengenai penggunaan diskresi keuangan bagi administrasi negara secara komprehensif.

2. Secara Praktis

Secara praktis penelitian ini berguna untuk memberikan masukan kepada pejabat administrasi negara atau pemerintah dalam menetapkan keputusan dan/atau tindakan terkait penggunaan diskresi keuangan sebagaimana maksud Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

##### 1. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara. Sebagaimana yang diketahui bahwa negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah kabupaten dan kota. Di mana masing-masing memiliki tugas atau urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan prakarsa, kebijaksanaan, dan kemampuan daerah<sup>6</sup>.

Pemerintahan daerah atau di negara-negara barat dikenal dengan *local government*, dalam penyelenggaraannya di dasarkan pada konsep-konsep seperti asas, sistem, prinsip serta tujuan pemerintahan daerah. Konsep-konsep tersebut sangat penting dan merupakan elemen dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Elemen asas menjadi landasan mekanisme terhadap penyelenggaraan pemerintahan terutama yang menyangkut

---

<sup>6</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Perss, 2010, hlm 14.

kebijakan pemerintah daerah, perencanaan pemerintah daerah, pembiayaan pemerintahan daerah dan pengendalian pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan atas dasar asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana maksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam implementasi kegiatan pemerintahan daerah yang dimaksudkan di atas diatur secara eksplisit dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945<sup>7</sup>:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

---

<sup>7</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Adapun maksud dan tujuan dalam Pasal 18 ayat (7) mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah dijawantahkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya telah mengalami beberapa kali perubahan terhadap aturan yang dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan, kebutuhan dan keadaan setiap daerah. Dalam Pasal 9 undang-undang pemerintahan daerah mengatur adanya klasifikasi tentang urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan tersebut menyangkut adanya urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum. Adapun klasifikasi urusan pemerintahan absolut meliputi urusan:

- a. Politik luar negeri

- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. Agama

Urusan pemerintahan absolut tersebut merupakan urusan pemerintah pusat sepenuhnya yang dilaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Sedangkan klasifikasi urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi atas urusan pemerintahan pusat dan daerah-daerah kabupaten/kota sebagaimana maksud dalam Pasal 9 ayat (3). Urusan pemerintahan konkuren menjadi kewenangan daerah berdasarkan Pasal 11 yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Adapun yang dimaksud dengan urusan pemerintahan wajib yaitu, urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kebutuhan hidup minimal, prasarana, kesehatan dan lainnya.

Sementara untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan yaitu, terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu

seperti pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, tenaga kerja, pertanahan, pangan, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, lingkungan hidup, dan lain-lain. Urusan pemerintahan konkuren yang terbagi atas urusan pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten dan kota di dasarkan pada prinsip eksternalitas, akuntabilitas, efisien, dan kepentingan strategis nasional.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan konkuren, juga dikenal urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait dengan pemeliharaan Ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan agama, suku, ras, dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah, Presiden melimpahkan kepada Gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi, dan Bupati/Walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Pemberian otonomi daerah dan pelaksanaan desentralisasi dalam konteks Indonesia pasca reformasi harus dimaknai dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara struktural bukan berarti daerah sama sekali terlepas dari pengawasan pemerintah pusat, melainkan hanya pembagian kewenangan dan

urusan yang asalnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang kemudian dilimpahkan kepada daerah untuk diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

## **2. Kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan oleh pemerintah daerah dengan DPRD, lebih jelasnya bahwa pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkup pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintah daerah dan setiap pemimpin daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah.

Untuk daerah provinsi sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu dipimpin oleh Gubernur dibantu oleh Wakil Gubernur. Mengenai jabatan Gubernur terdapat perbedaan dengan jabatan kepala daerah lainnya, di mana Gubernur sebagai jabatan tertinggi di lingkungan penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki fungsi rangkap yaitu sebagai kepala daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam kedudukannya sebagai kepala daerah, Gubernur melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintahan

daerah lebih kepada kewenangan provinsi yang sifatnya terbatas<sup>8</sup>. *Pertama*, dibidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota. *Kedua*, kewenangan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan di daerah kabupaten/kota. *Ketiga*, kewenangan dibidang pemerintahan tertentu lainnya. Kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah bertanggungjawab kepada masyarakat.

Sedangkan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yaitu, berfungsi untuk mengadakan pengawasan dan pengordinasian terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota. Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur dapat berupa pengawasan represif maupun prefentif. Kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bergantung terhadap adanya pelimpahan wewenang yang berasal dari ataupun yang diberikan oleh pusat berdasarkan prinsip dekonsentrasi. Oleh karena itu, kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bertanggungjawab kepada Presiden<sup>9</sup>. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada tingkat pemerintahan kabupaten//kota.

---

<sup>8</sup> I Gde Pantja Astawa, 2013, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm 216.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang, kewajiban, dan larangan. Namun dalam penelitian ini, Penulis hanya menguraikan tentang kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur. Berdasarkan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur sebagai kepala daerah berwenang:

- a. Mengajukan rancangan perda
- b. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- c. Menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat.
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam rangka melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota terdapat dalam Pasal 91 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

- a. Membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota.

- b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam (1) satu daerah provinsi.
- d. Memberikan persetujuan terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota.
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 91 ayat (4) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga mempunyai tugas dan wewenang antara lain:

- a. Menyelaraskan perencanaan pembangunan antar daerah kabupaten/kota dan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya.
- b. Mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antar daerah kabupaten/kota di wilayahnya.
- c. Memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat atas usulan dana aloksi khusus (DAK) pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya.
- d. Melantik bupati/wali kota.

- e. Memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibebankan pada anggaran pendapatan belanja negara (APBN).

Untuk kewenangan Wakil Gubernur sendiri hanya melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan, dan kewajiban pemerintah lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan melalui keputusan kepala daerah.

### **3. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Lebih lanjut tentang pengelolaan keuangan daerah sebagaimana maksud Pasal 1 angka 2 bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah adalah bagian dari penyelenggaraan urusan pemerintahan dan menjadi kewenangan daerah yang tidak terpisahkan sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan. Dalam pengelolaan keuangan daerah yang menjadi pemegang kekuasaan pada pengelolaannya adalah kepala daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan pada pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan

sebagaimana maksud dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu:

- a. Menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- b. Mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
- c. Menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- d. Menetapkan kebijakan terkait pengelolaan keuangan daerah
- e. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait pengelolaan keuangan daerah yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat.
- f. Menetapkan kebijakan pengelolaan APBD
- g. Menetapkan kuasa pengguna anggaran (KPA)
- h. Menetapkan bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran

- i. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah
- j. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah
- k. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.
- l. Menetapkan pejabat lainnya dalam rangka pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- m. Melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## B. Diskresi

### 1. Konsep Diskresi

Konsepsi negara hukum modern memposisikan peranan negara pada posisi yang besar dan kuat. Konsepsi negara demikian di berbagai literatur disebut dengan berbagai macam istilah antara lain: negara kesejahteraan (*welfare state*), negara memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*) atau negara melakukan tugas service publik<sup>10</sup>. Menurut istilah Lemaire disebut juga sebagai negara yang berfungsi untuk menyelenggarakan kesejahteraan (*bestuurszorg*) atau *welvaarsstaat stand verzogingsstaat* atau menurut konsep yuridis AM. Donner seperti yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon disebut sebagai *social rechstaat*.<sup>11</sup>

Akibatnya saat ini konsep negara hukum modern menimbulkan dilema yang penuh kontradiksi, sebab suatu negara hukum modern mengharuskan setiap tindakan pemerintah berdasarkan hukum. Bersamaan dengan itu kepada pemerintah disertai pula tugas, tanggungjawab dan peran yang begitu luas. Administrasi negara atau pejabat pemerintahan sebagai penyelenggara tugas service publik kini memasuki berbagai aspek kehidupan masyarakat dalam

---

<sup>10</sup> Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 51.

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm 19.

melayani kebutuhan yang semakin rumit dan kompleks. Hal tersebut tentu membawa konsekuensi bagi pejabat administrasi negara yaitu, semakin banyak ditemukan tindakan administrasi yang dituangkan melalui bentuk *freies ermessen* dan pada akhirnya menimbulkan pula kekhawatiran. Sebab tindakan demikian bila tidak dilaksanakan secara selektif dan berhati-hati dapat menimbulkan ancaman serius bagi perkembangan, eksistensi dan perwujudan cita-cita negara hukum Indonesia.

Konsekuensi logisnya menurut Prajudi Atmosudirdjo<sup>12</sup> adalah masyarakat makin lama makin sangat bergantung pada keputusan pejabat administrasi negara karena semakin lama akan semakin banyak urusan yang diikat oleh suatu izin atau persetujuan pemerintah. Untuk itu, pemerintah dituntut untuk berperan aktif mencampuri kehidupan masyarakat dibidang sosial-ekonomi, di mana administrasi negara tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun tindakan dengan dalih terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Oleh karena itu, diberikan kepada administrasi negara suatu kebebasan bertindak yang disebut dengan diskresi. Namun dalam pelaksanaan diskresi tersebut harus tetap dalam batas-batas yang diinginkan oleh hukum yang berlaku dan ditujukan untuk kepentingan umum.

---

<sup>12</sup> Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indoensia, Jakarta, hlm 81.

## 2. Pengertian dan Tujuan Diskresi

Diskresi berasal dari bahasa belanda "*Discretionair*" yang berarti kebijaksanaan seorang pejabat yang berwenang dalam hal memutus suatu tindakan yang tidak berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau hukum yang berlaku tetapi atas dasar kebijaksanaan, keadilan atau pertimbangan. Dalam bahasa inggris "*Discretion*" yang berarti suatu kebijaksanaan dan keleluasaan. Sedangkan di dalam kamus hukum diskresi memiliki pengertian sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan terhadap setiap situasi yang tengah dihadapi menurut pendapatnya sendiri<sup>13</sup>.

Dalam hukum administrasi negara diskresi sering disebut *freies ermessen*, secara bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *freies* yang berarti tidak terikat, lepas, bebas, dan merdeka. Sementara *ermessen* berarti menduga, mempertimbangkan dan menilai sesuatu<sup>14</sup>. Maka *freies ermessen* merupakan orang yang memiliki kebebasan untuk menduga, menilai dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah tersebut kemudian secara khas digunakan dibidang pemerintahan sehingga *freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus dituntun penuh oleh peraturan perundang-undangan.

---

<sup>13</sup> J.C.T. Simorangkir, *et al.*, 2008, Kamus Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 38.

<sup>14</sup> Yopie Morya Immanuel, *Op. Cit*, hlm 13.

Secara teoritis, konsep *freies ermessen* digunakan oleh pejabat tata usaha negara untuk bertindak dalam rangka penyelesaian keadaan penting yang timbul dan dihadapi dalam tataran praktek penyelenggaraan tugasnya. Asumsi mendasar penggunaannya oleh karena pejabat memiliki fungsi administrasi negara yang harus dijalankan agar tujuan negara dapat tercapai<sup>15</sup>.

Laica Marzuki<sup>16</sup> mengatakan bahwa *freies ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan oleh tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.

Beberapa pakar hukum lain yang juga memberikan definisi mengenai diskresi diantaranya: Sjachran Basah yang mengemukakan bahwa *freies ermessen* merupakan kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan administrasi sesuai dengan hukum sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan pancasila<sup>17</sup>.

Selanjutnya Diana Halim Koentjoro, mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara

---

<sup>15</sup> Abdul Razak, *Peraturan Kebijakan*, Republik Institute, Yogyakarta, hlm 16.

<sup>16</sup> Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregels) Hakikat serta Fungsinya Suatu Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah disampaikan pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 1996, hlm 7.

<sup>17</sup> Sjachran Basah, *Op.cit*, hlm 3.

atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan genting yang memaksa di mana dalam peraturan penyelesaian masalah tersebut belum ada<sup>18</sup>. Lebih lanjut Esmi Warassih mengemukakan pendapatnya bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan publik para birokrat dapat menentukan sendiri kebijaksanaannya untuk menyesuaikan dengan situasi di mana mereka berada.

Terutama berkaitan dengan ketersediaan sumber daya seperti informasi, dana, tenaga ahli, tenaga-tenaga terampil maupun mengenai pengetahuan yang mereka miliki. Artinya diskresi merupakan fenomena yang sangat penting dan fundamental, terutama di dalam mengimplementasikan suatu kebijaksanaan publik sehingga dengan adanya diskresi ini diharapkan agar dengan kondisi yang ada dapat dicapai suatu hasil atau tujuan yang maksimal<sup>19</sup>.

S. Prajudi Atmosudirdjo<sup>20</sup> mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), dan *freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapatnya sendiri. Selanjutnya dijelaskan bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap asas legalitas yaitu, asas hukum

---

<sup>18</sup> Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm 41.

<sup>19</sup> Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, hlm 138-139.

<sup>20</sup> S. Prajudi Atmsudirdjo, *Op.cit*, hlm 82.

yang menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Akan tetapi, tidak mungkin bagi undang-undang dapat mengatur segala macam kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu, diperlukan diskresi atau kebebasan administrasi negara yang terdiri atas diskresi bebas dan terikat.

Pada diskresi bebas, undang-undang hanya menetapkan batasan dan administrasi bebas untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan apa saja asal tidak melampaui batasan tersebut. Sedangkan pada diskresi terikat, undang-undang menetapkan beberapa alternatif pilihan keputusan dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif pilihan keputusan yang telah disediakan.

Definisi lain hampir sama yang dikemukakan oleh Nata Saputra bahwa, diskresi adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi negara yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*dolmatigheid*) daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum<sup>21</sup>. Selanjutnya, Muchsan menjabarkan diskresi sebagai kewenangan yang bersifat bebas yang diberikan kepada pejabat publik karena peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan memberikan ruang

---

<sup>21</sup> M. Nata Saputra, 1998, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, hlm 15.

gerak kebebasan untuk bertindak. Maksudnya pejabat publik diberi kebebasan untuk menentukan sendiri bagaimana menangkap maksud dan tujuan dari kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang dibebankan kepadanya<sup>22</sup>.

Adapun yang dimaksud dengan diskresi dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau terjadi stagnasi pemerintahan.

Prinsipnya pendapat tersebut di atas tidak ada perbedaan, masing-masing pendapat memberikan kebebasan mengambil keputusan dan/atau tindakan kepada administrasi negara dalam hal ini termasuk Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan. Sehingga secara dinamis dapat menjalankan fungsinya untuk menyelesaikan persoalan yang mendesak ataupun darurat dengan inisiatif sendiri melalui tindakan dan/atau keputusan. Meski demikian, tetap tidak meniadakan asas legalitas (*wetmatigeheid van bestuur*), sebab sikap tindak administrasi negara dapat diuji dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau berdasarkan

---

<sup>22</sup> Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm 13.

ketentuan hukum yang tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan tentu tidak terlepas dari tujuan yang ingin dicapai, berdasarkan Pasal 22 ayat (2) undang-undang administrasi pemerintahan tujuan penggunaan diskresi antara lain:

- a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan
- b. Mengisi kekosongan hukum
- c. Memberikan kepastian hukum
- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

### **3. Ruang Lingkup, Syarat, dan Batas-Batas Penggunaan Diskresi**

Ruang lingkup penggunaan diskresi berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan meliputi:

- a. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan keputusan dan/atau tindakan
- b. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur
- c. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas

- d. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas

Secara umum diskresi dapat dianggap sah secara hukum apabila terpenuhi syarat-syarat berupa legalitas dan rasionalitas, meliputi pertimbangan yang relevan, kejujuran dan keterbukaan, tujuan yang layak dan konsistensi<sup>23</sup>. Legalitas bukan berarti bentuk diskresinya diatur jelas dalam peraturan perundang-undangan melainkan tersirat dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sedangkan rasionalitas berarti setiap tindakan pengambilan keputusan atas dasar diskresi harus berdasarkan alasan yang dapat diterima akal sehat. Keputusan harus memuat pertimbangan yang relevan di dasarkan pada keterbukaan atau kejujuran untuk tujuan yang baik serta terdapat konsistensi.

Di dalam Pasal 24 undang-undang administrasi pemerintahan juga mengatur tentang syarat yang wajib dipenuhi oleh pejabat administrasi negara untuk menggunakan diskresi sebagaimana mestinya. Berikut syarat yang dimaksud:

- a. Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana maksud dalam Pasal 22 ayat (2)
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

---

<sup>23</sup> Ridwan HR, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 155.

- c. Sesuai dengan AUPB
- d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif
- e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan
- f. Dilakukan dengan itikad baik

Persyaratan pada penggunaan diskresi di atas dapat sekaligus menjadi batasan bagi pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan diskresi. Batasan tersebut berupa landasan hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku beserta asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Adapun menurut Muchsan bahwa, pelaksanaan diskresi oleh aparat pemerintah (eksekuitf) diibatasi oleh<sup>24</sup>:

- a. Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif)
- b. Penggunaan *freies ermessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum.

## **C. Teori Kewenangan**

### **1. Pengertian Kewenangan**

Kewenangan berasal dari kata wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, kekuasaan, dan hak yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang) atau dari

---

<sup>24</sup> Abdul Razak, *Op.cit*, hlm, 5

kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang yang merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau suatu bidang pemerintahan.<sup>25</sup>

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia istilah “kewenangan” atau “wewenang” dapat ditemukan, baik dalam konsep hukum publik maupun hukum privat. Secara umum istilah wewenang dalam konsep hukum sering disamakan dengan istilah *bevoegheid* yang berarti “wewenang atau kekuasaan”<sup>26</sup>. Dalam literatur ilmu pemerintahan, ilmu hukum dan ilmu politik sering ditemukan istilah kekuasaan, wewenang dan kewenangan. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan yang sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, begitupun sebaliknya. Bahkan kewenangan juga sering disamakan dengan wewenang.

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan yang berarti terdapat satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*)<sup>27</sup>. Dalam hukum administrasi negara dijelaskan bahwa, wewenang seringkali disepadangkan

---

<sup>25</sup> S. Prajudi Atmosudirdjo, *Op.cit*, hlm 78.

<sup>26</sup> Algra N.E., *et al*, 1983, kamus istilah hukum *Fockema Andreae* Belanda Indonesia, Bina Cipta Bandung.

<sup>27</sup> Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 35-36.

dengan istilah kekuasaan padahal istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang.

Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda). Sedangkan kata kekuasaan berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan “*match*” (Belanda). Kedua istilah tersebut terlihat perbedaan makna dan pengertian sehingga dalam penempatan kedua istilah tersebut haruslah dilakukan dengan hati-hati dan cermat<sup>28</sup>. Pada dasarnya wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik. Di dalam kaitan ini di konotasikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dengan demikian dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*), kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang di dalam hukum berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk

---

<sup>28</sup> Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm 114-115.

mengatur sendiri. Kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Kewenangan yang mengandung hak dan kewajiban hakikatnya adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan yang di maksudkan menimbulkan akibat dan mencakup timbul dan hilangnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu sedangkan kewajiban adalah keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Dari berbagai istilah dan pengertian kewenangan sebagaimana telah diuraikan di atas, Penulis berkesimpulan bahwa kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang dan eksekutif administrasi terkait dengan hak dan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

## **2. Sumber Kewenangan**

Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara antara lain:

1. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintah dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat, yaitu terjadi apabila organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya<sup>29</sup>.

Indroharto<sup>30</sup> mengemukakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, di sini diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut Indroharto menyebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan antara: (1) yang berkedudukan sebagai *original legislator*, (2) yang bertindak sebagai *delegated legislator*. Di negara Indonesia, *original legislator* di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (UUD 1945) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai pembentuk undang-undang dan di tingkat daerah adalah DPRD bersama dengan pemerintah daerah sebagai pembentuk peraturan daerah.

---

<sup>29</sup> Ridwan HR, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, *Op. cit.*, hlm 101.

<sup>30</sup> Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91.

Pada delegasi, terjadi pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu diawali oleh atribusi wewenang<sup>31</sup>. Dalam hukum administrasi negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan perintah atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab.

Dengan demikian, Penulis berkesimpulan bahwa setiap tindakan hukum yang dilakukan pemerintah baik menjalankan fungsi pelayanan maupun pengaturan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **3. Sifat Kewenangan**

Dalam Praktiknya, keseluruhan pelaksanaan wewenang dilaksanakan oleh pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintahan tentu pemerintah tidak akan dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan, dengan kata lain bahwa pemerintah tidak akan mungkin melakukan suatu tindakan berupa pengambilan keputusan atau kebijakan tanpa dilandasi atau di sertai dengan wewenang pemerintahan.

---

<sup>31</sup> *Ibid. hlm 104-105*

Jika hal tersebut terjadi maka tindakan atau perbuatan pemerintahan yang di maksud dikategorikan sebagai tindakan yang tanpa dasar atau sewenang-wenang (cacat hukum). oleh karena itu, sifat dari wewenang pemerintahan perlu ditetapkan dan ditegaskan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang pemerintahan dan tindakan atau perbuatan sewenang-wenang.

Safri Nugraha dan kawan-kawan mengemukakan bahwa sifat wewenang pemerintahan meliputi tiga aspek yaitu selalu terikat pada masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (AUPB).

Lebih lanjut dikemukakan bahwa sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui peraturan perundang-undangan, lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sehingga bilamana wewenang pemerintahan tersebut dipergunakan dan tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintahan itu maka tindakan pemerintah dapat dikatakan tidak sah atau batal demi hukum.

Selain itu, sifat wewenang yang terkait dengan batas wilayah wewenang pemerintahan selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan berkaitan erat dengan wilayah

kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangnya. Batas wilayah kewenangan terkait erat dengan ruang lingkup kompetensi absolut dari wewenang pemerintahan tersebut<sup>32</sup>.

Dalam kepustakaan hukum administrasi<sup>33</sup> membagi sifat wewenang pemerintah yaitu terdapat wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, fakultatif (pilihan) dan bebas. Menurut Indroharto<sup>34</sup>, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan seperti apa kewenangan tersebut dapat digunakan. Kemudian pada kewenangan fakultatif, apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangnya (masih ada pilihan), sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Sedangkan kewenangan bebas yaitu, apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya.

---

<sup>32</sup> Aminuddin Ilmar, *Op.cit*, hlm 122-123.

<sup>33</sup> *Ibid*, 123-124

<sup>34</sup> Indroharto, *Op.cit*, hlm 99-100

Philipus M. Hadjon<sup>35</sup> menyimpulkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi (*discretionare power*), yaitu:

1. Kewenangan untuk memutus secara sendiri
2. Kewenangan interpretasi terhadap norma-norma yang samar (*vage normen*).

#### **4. Batasan Kewenangan**

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum (*rechtstaat*) tidak terdapat kebebasan yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas. Sifat dan isi wewenang, termasuk pelaksanaan wewenang tunduk pada batas-batas yuridis. Di samping itu, dalam negara hukum juga dianut prinsip bahwa setiap penggunaan wewenang pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum.

Untuk itu, pemaknaan nomenklatur kebebasan harus dipahami secara mendalam oleh pejabat pemerintahan yang berwenang mengambil tindakan diskresi karena kebebasan dalam konteks diskresi bukanlah kebebasan yang dilakukan secara serta merta, melainkan lebih kepada kebebasan yang terstruktur dan berdasar pada peraturan perundang-undangan.

---

<sup>35</sup> Philipus M. Hadjon, *et.al*, 1997, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 4-5.

Kepentingan untuk membatasi wewenang pemerintahan sebagai dasar untuk melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan di maksudkan untuk mencegah agar tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut tidak disalahgunakan atau menyimpang dari wewenang pemerintahan yang telah diberikan kepadanya. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, kewenangan adalah kekuasaan luar biasa yang dimiliki oleh administrasi negara sehingga tidak dapat dilawan secara biasa. Oleh karena itu, perlu dilakukan suatu pembatasan wewenang pemerintahan demi menghindari adanya penyalahgunaan wewenang dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah.

Untuk itu, pemerintah sebagai organ penting dalam menyelesaikan segala macam permasalahan melalui kekuatan diskresi, wajib untuk mengetahui batasan kebebasan yang dimilikinya dan sejauh apa ia harus bertindak. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dibatasi oleh:

- a. Masa atau tenggang waktu wewenang
- b. Wilayah atau daerah berlakunya wewenang
- c. Cakupan bidang atau materi wewenang

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Lokasi Penelitian**

Dalam melakukan penelitian, Penulis memilih Kota Makassar tepatnya di Kantor Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah bagian anggaran, Biro Hukum dan Hak Asasi Manusia bagian perundang-undangan, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik yang berada di jalan Urip Sumoharjo Nomor 269 Panaikang, Kecamatan Panaikang sebagai lokasi penelitian untuk mempermudah memperoleh data dan informasi yang akurat serta relevan dengan permasalahan yang dibahas.

#### **B. Jenis dan Sumber Data**

Adapun jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berupa:

1. Data primer, bersumber dari wawancara kepada pihak-pihak yang berwenang yaitu, Kepala Bagian Anggaran Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan serta Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Sulawesi Selatan.

2. Data Sekunder, bersumber dari kajian pustaka, buku, peraturan perundang-undangan, arsip atau data, jurnal serta bahan atau sumber lain yang mendukung penelitian ini.

### **C. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Konsep, yaitu pendekatan yang berkaitan dengan diskresi dan kewenangan.
2. Pendekatan peraturan perundang-undangan, yaitu pendekatan peraturan dibidang administrasi pemerintahan dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
3. Pendekatan Kasus, yaitu pendekatan dengan mengambil contoh atau fenomena yang terjadi dilapangan, adapun kasus yang Penulis angkat adalah tentang penggunaan diskresi yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu terdapat pos belanja tidak terduga pada pengelolaan keuangan daerah yang belum jelas peruntukannya kemudian dikonkretkan oleh Gubernur untuk kegiatan OPD Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Sulawesi Selatan.

### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data yang benar dan akurat dalam penelitian ini ditempuh prosedur sebagai berikut:

1. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Yaitu mengumpulkan data dengan cara membaca, mengutip, mencatat dan memahami berbagai literatur peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya serta buku-buku hukum yang terkait dengan penelitian ini khususnya buku tentang diktasi.

## 2. Studi Lapangan (*Field Research*)

Yaitu mengumpulkan data dengan melakukan penelitian langsung di tempat atau objek penelitian pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Bagian Anggaran, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik serta Biro Hukum dan HAM Bagian Perundang-undangan Provinsi Sulawesi Selatan.

## **E. Analisis Data**

Data yang diperoleh Penulis akan dianalisis berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan. Analisis data yang digunakan adalah analisis yang berupaya memberikan gambaran secara jelas dan konkret terhadap objek yang dibahas secara kualitatif, selanjutnya Penulis akan menyajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

## **BAB VI**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Penggunaan Diskresi Keuangan Daerah**

##### **1. Pengertian Diskresi**

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 undang-undang administrasi pemerintahan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Ketentuan tersebut secara tegas mengatur tentang perbuatan diskresi, siapa yang boleh melakukan dan dalam hal apa diskresi dapat dilakukan. Yang menjadi fokus Penulis adalah penggunaan diskresi oleh Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan pada pos belanja tidak terduga yang penjabaran atau peruntukannya belum diketahui atau belum jelas, sehingga Gubernur mengkonkretkan pos belanja tidak terduga tersebut untuk kegiatan OPD badan kesatuan bangsa dan politik, yaitu kegiatan antisipasi gangguan dan hambatan dalam rangka kunjungan Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi Sulawesi

Selatan serta antisipasi perayaan natal dan tahun baru 2019 sebagai upaya meredusir kemungkinan terjadinya gangguan dan hambatan.

Diskresi tersebut kemudian dituangkan melalui Keputusan Gubernur Nomor 3202/XII/Tahun 2018 Tentang Pembebanan Belanja Tidak Terduga untuk Kegiatan: (1) Antisipasi Potensi Ancaman Bangsa, (2) Pengamanan dan Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang Sifatnya Tidak Biasa sebagai Keperluan Mendesak Tahun Anggaran 2018, dan Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 3203/XII/Tahun 2018 Tentang Penetapan Pembiayaan untuk Kegiatan: (1) Antisipasi Potensi Ancaman Bangsa, (2) Pengamanan dan Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang Sifatnya Tidak Biasa sebagai Keperluan Mendesak.

Adapun yang dimaksud belanja tidak terduga berdasarkan Pasal 55 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa belanja tidak terduga merupakan pengeluaran anggaran atas beban APBD untuk keadaan darurat termasuk keperluan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya.

## **2. Dasar Hukum Penggunaan Diskresi Keuangan**

### **a. Pasal 25 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan**

Ketentuan tersebut mengatur bahwa, penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bila dikaitkan dengan kasus ini, pos belanja tidak terduga anggarannya sudah ada, nominalnya sudah jelas, hanya saja penjabaran atau peruntukan alokasinya yang belum jelas sehingga Gubernur mengkonkretkan dengan cara mengambil keputusan untuk membiayai kegiatan yang di maksud melalui belanja tidak terduga agar peruntukannya menjadi jelas atau konkret.

Dengan demikian, Penulis berkesimpulan bahwa penggunaan diskresi oleh Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan terkait penggunaan belanja tidak terduga tidak berpotensi mengubah alokasi anggaran, melainkan hanya bagian dari mengkonkretkan belanja tidak terduga tersebut.

**b. Pasal 4 ayat (2) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**

Ketentuan tersebut mengatur bahwa, kepala daerah berwenang mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait pengelolaan keuangan daerah yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat. Yang dimaksud keadaan mendesak adalah suatu kondisi objektif dimana dibutuhkan dengan segera penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan oleh pejabat pemerintahan untuk menangani kondisi yang dapat mempengaruhi, menghambat, atau menghentikan penyelenggaraan pemerintahan. Lebih lanjut dalam Pasal 69 ayat (2) undang-undang pengelolaan keuangan daerah disebutkan kriteria keadaan mendesak sebagai berikut:

- a) Kebutuhan daerah dalam rangka pelayanan dasar masyarakat yang anggarannya belum tersedia dalam tahun anggaran berjalan.
- b) Belanja daerah yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib.
- c) Pengeluaran daerah yang berada diluar kendali pemerintah daerah dan tidak dapat diprediksikan

sebelumnya, serta amanat peraturan perundang-undangan.

- d) Pengeluaran daerah lainnya yang apabila ditunda akan menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi pemerintah daerah dan/atau masyarakat.

Diantara kriteria keadaan mendesak tersebut di atas, kriteria yang digunakan yaitu terdapat pada huruf c “Pengeluaran daerah yang berada diluar kendali pemerintah daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya, serta amanat peraturan perundang-undangan”. Bila dikaitkan dengan kasus ini bahwa, kunjungan Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi Sulawesi Selatan tidak bisa diprediksi akan terjadi berapa kali kunjungan sehingga tidak dapat dipastikan, serta amanat Pasal 4 ayat (2) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sehingga digunakan anggaran belanja tidak terduga untuk mendanai kegiatan tersebut.

Berdasarkan ketentuan dan uraian di atas Penulis berkesimpulan bahwa, penggunaan diskresi yang dilakukan oleh Gubernur termasuk ruang lingkup undang-undang memberikan pilihan keputusan dan/atau tindakan. Yang dimaksud undang-undang memberikan pilihan

keputusan dan/atau tindakan adalah respon atau sikap pejabat pemerintahan dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan administrasi pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan kemudian dicirikan dengan kata dapat, boleh atau diberikan kewenangan, berhak, seharusnya, diharapkan, dan kata-kata lain yang sejenis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) huruf e di atas dicirikan dengan kata kepala daerah dalam hal ini Gubernur diberikan kewenangan. Diberinya kewenangan diskresi kepada Gubernur untuk mengambil tindakan tertentu untuk keperluan mendesak sebagai konsekuensi agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat tetap berjalan dalam keadaan apapun.

Artinya, kedua ketentuan di atas memungkinkan penggunaan diskresi keuangan. Meskipun dalam Pasal 4 ayat (2) huruf e undang-undang pengelolaan keuangan daerah diatur secara tersirat, namun tetap dapat dijadikan sebagai instrumen hukum bagi Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan untuk mengambil tindakan dan/atau keputusan.

Hal ini kemudian dipertegas oleh Ridwan HR bahwa, legalitas bukan berarti bentuk diskresinya diatur jelas

dalam peraturan perundang-undangan tetapi tersirat dalam peraturan perundang-undangan<sup>36</sup>. Dengan demikian, keputusan yang diterbitkan oleh Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan tidak serta merta dan tentu tidak dilakukan dengan cara sembarangan, sebab terdapat ketentuan yang mengaturnya. Diskresi sebagai salah satu bentuk keputusan yang dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan termasuk Gubernur dalam perspektif sistem negara kesejahteraan atau negara hukum dinamis merupakan implementasi bentuk tanggungjawab dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya.

Melalui diskresi inilah, Gubernur dikonsepsikan sebagai penanggungjawab utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dituntut untuk selalu hadir dalam keadaan apapun yang tengah dihadapi masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan. Termasuk dalam penanganan antisipasi gangguan dan hambatan dalam rangka kunjungan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia di Provinsi Sulawesi Selatan, serta antisipasi perayaan natal dan tahun baru 2019 sebagai upaya meredusir kemungkinan terjadinya gangguan dan hambatan.

---

<sup>36</sup> Ridwan HR, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, *Op.Cit*, hlm 155.

### **3. Prosedur Penggunaan Diskresi**

Sejatinya prosedur penggunaan diskresi diatur dalam Pasal 26 hingga Pasal 29 undang-undang administrasi pemerintahan yang mengatur beberapa prosedur penggunaan diskresi untuk menghadapi kondisi tertentu. Dalam penelitian ini Penulis batasi pada prosedur penggunaan diskresi terkait keuangan yang terdapat dalam ketentuan Pasal 26 yang terdiri atas 4 ayat antara lain:

1. Pejabat yang menggunakan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, serta dampak administrasi dan keuangan.
2. Pejabat yang menggunakan diskresi sebagaimana di maksud pada ayat (1) wajib menyampaikan permohonan tertulis kepada atasan pejabat.
3. Dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah berkas permohonan diterima, atasan pejabat menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan atau penolakan.
4. Apabila atasan pejabat sebagaimana maksud ayat (3) melakukan penolakan, atasan pejabat tersebut harus memberikan alasan penolakan secara tertulis.

Prosedur tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2), dimana disebutkan penggunaan

diskresi yang dihadapkan pada kondisi menurut Pasal 25 ayat (1) dan (2) yaitu:

1. Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Persetujuan sebagaimana maksud pada ayat (1) dilakukan apabila penggunaan diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 23 huruf a, b dan c serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.

Maksud dari prosedur di atas adalah bagaimana prosedur penggunaan diskresi dalam Pasal 26 hanya di peruntukkan pada penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran. Meskipun dalam penelitian ini penggunaan diskresi keuangan tidak berpotensi mengubah alokasi anggaran melainkan Gubernur hanya mengkonkretkan. Akan tetapi, Penulis tetap menjadikan acuan dengan alasan bahwa penggunaan diskresi keuangan sebenarnya dapat digunakan sepanjang sesuai dengan tujuan dari diskresi itu sendiri sebagaimana tertuang dalam Pasal 22 ayat (2) undang-undang administrasi pemerintahan dan prosedur yang terkait.

Selain prosedur penggunaan diskresi dalam undang-undang administrasi pemerintahan, juga terdapat prosedur

yang mengatur secara eksplisit dalam Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pertanggung jawaban Belanja Tidak Terduga untuk Tanggap Darurat Bencana dan Penanganan Gangguan Keamanan serta Penghentian Konflik Sosial Provinsi Sulawesi Selatan, tepatnya pada Bab II Pasal 2, 3 dan 4 tentang tata cara pemberian belanja tidak terduga untuk tanggap darurat bencana dan penanganan gangguan keamanan serta penghentian konflik sosial sebagai berikut:

Dalam Pasal 2 diatur bahwa belanja tidak terduga dianggarkan dalam APBD Provinsi Sulawesi Selatan yang diperuntukkan untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan meliputi:

- a. Keadaan darurat
- b. Keperluan mendesak

Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 3 diatur kriteria tentang:

(1) keadaan darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a sekurang-kurangnya memenuhi kriteria berikut:

- a. Bukan merupakan kegiatan normal dari aktifitas pemerintah daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya
- b. Tidak diharapkan terjadi secara berulang

- c. Berada diluar kendali dan pengaruh pemerintah daerah
- d. Memiliki dampak signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan keadaan darurat

(2) keperluan mendesak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b sekurang-kurangnya memenuhi kriteria berikut:

- a. program dan kegiatan pelayanan dasar masyarakat yang anggarannya belum tersedia dalam tahun anggaran berjalan
- b. keperluan mendesak lainnya yang apabila ditunda akan menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi pemerintah daerah dan masyarakat.

Terakhir dalam Pasal 4 diatur bahwa, belanja tidak terduga sebagaimana maksud dalam Pasal 2 terlebih dahulu diformulasikan ke dalam rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD (OPD) kecuali untuk kebutuhan:

- a. Tanggap darurat
- b. Penanganan gangguan keamanan, dan
- c. Penghentian konflik sosial.

Dengan demikian, adanya prosedur penggunaan diskresi dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 2, 3 dan 4 Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pertanggungjawaban Belanja Tidak Terduga untuk Tanggap Darurat Bencana dan Penanganan Gangguan Keamanan serta Penghentian Konflik Sosial Provinsi Sulawesi Selatan, maka Penulis beranggapan bahwa prosedur penggunaan diskresi keuangan terkait penggunaan pos belanja tidak terduga sudah jelas.

## **B. Implikasi Penggunaan Diskresi Keuangan Daerah**

### **1. Alasan Penggunaan Diskresi**

Dalam rangka melakukan tindakan hukum, pejabat publik sering melakukan tindakan di luar ketentuan hukum tertulis. Keadaan ini sebagai konsekuensi logis bahwa undang-undang dan peraturan tertulis lainnya seringkali tertinggal dalam mengantisipasi perubahan nilai, perkembangan zaman, dan meningkatnya kebutuhan hidup manusia seiring dengan kemajuan yang dicapai dibidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

Selain itu, adanya undang-undang yang memberikan pilihan membuat pejabat pemerintahan atau administrasi negara bersikap objektif dalam menentukan tindakan dan/atau

keputusan apa yang akan dilaksanakan untuk menyelesaikan persoalan konkret yang tengah dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, agar prinsip legalitas pada tahap operasionalnya dapat tetap terlaksana dengan sabaik-baiknya diperlukan diskresi sebagai instrumen pendukungnya

Adapun alasan mengapa diskresi digunakan dalam penelitian ini yaitu, karena undang-undang memberikan pilihan sebagaimana maksud Pasal 23 huruf a undang-undang administrasi pemerintahan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat tetap berjalan sekalipun dalam keadaan mendesak.

Berikut penggunaan diskresi yang dilakukan oleh Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan yaitu, dengan mengkonkretkan belanja tidak terduga untuk kegiatan antisipasi gangguan dan hambatan dalam rangka kunjungan Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi Sulawesi Selatan serta mengantisipasi perayaan natal dan tahun baru 2019 sebagai upaya meredusir kemungkinan terjadinya gangguan dan hambatan.

Dengan demikian, penggunaan diskresi oleh Gubernur pada pengelolaan keuangan daerah Provinsi Sulawesi Selatan khususnya belanja tidak terduga yang sebelumnya peruntukan atau penjabarannya belum jelas akhirnya menjadi jelas. Oleh

karena itu, dapat dipahami bahwa penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah sangat penting untuk dilakukan karena pengelolaan keuangan daerah sebagai penopang dan pendukung jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk itu, diperlukan penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah agar pengeloannya menjadi efektif, efisien, dan jelas.

## **2. Tujuan Penggunaan Diskresi**

Tujuan penggunaan diskresi adalah sebagai pelengkap dari kelemahan asas legalitas yang tertati-tati mengikuti perkembangan zaman dalam rangka mencapai tujuan negara. Dimana pejabat publik bertindak sesuai kewenangan yang dimilikinya, termasuk dalam melakukan tindakan-tindakan hukum, khususnya dalam bentuk suatu keputusan yang bersifat administratif sebagai salah satu instrumen yuridis dalam menjalankan pemerintahan<sup>37</sup>.

Adapun tujuan penggunaan diskresi berdasarkan Pasal 22 ayat (2) undang-undang administrasi pemerintahan bahwa setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk:

- a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Mengisi kekosongan hukum.

---

<sup>37</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, hlm. 28.

- c. Memberikan kepastian hukum.
- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Bila dikaitkan dengan penggunaan diskresi oleh Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan dalam rangka mengkonkretkan belanja tidak terduga pada pengelolaan keuangan daerah yang sebelumnya tidak jelas penjabaran atau peruntukannya untuk apa, namun setelah adanya penggunaan diskresi maka belanja tidak terduga tersebut menjadi jelas peruntukannya. Sehingga, diskresi yang digunakan oleh Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan sejalan dengan tujuan penggunaan diskresi sebagaimana maksud Pasal 22 ayat (2) huruf a dan c yaitu untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan dan memberikan kepastian hukum.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah Penulis uraikan pada bab sebelumnya, untuk itu kesimpulan yang dapat disampaikan Penulis yaitu:

1. Penggunaan diskresi keuangan dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan daerah termasuk Gubernur sepanjang sejalan dengan tujuan dari diskresi itu sendiri dan prosedur yang telah ditetapkan. Adapun penggunaan diskresi yang dilakukan oleh Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan dalam penelitian ini, termasuk dalam ruang lingkup penggunaan diskresi karena undang-undang memberikan pilihan sebagaimana maksud Pasal 23 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
2. Implikasi penggunaan diskresi oleh Gubernur pada pengelolaan keuangan daerah Provinsi Sulawesi Selatan yaitu, pos belanja tidak terduga yang sebelumnya peruntukan atau penjabarannya belum jelas menjadi jelas atau konkret, yaitu untuk kegiatan OPD badan kesatuan bangsa dan politik dalam rangka antisipasi gangguan dan hambatan kunjungan Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi Sulawesi Selatan serta antisipasi perayaan natal dan tahun baru 2019 sebagai upaya meredusir

kemungkinan terjadinya gangguan dan hambatan. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah sangat penting untuk dilakukan karena pengelolaan keuangan daerah sebagai penopang dan pendukung jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk itu diperlukan penggunaan diskresi pada pengelolaan keuangan daerah agar pengelolaannya menjadi efektif, efisien, dan jelas.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil pengamatan yang Penulis Peroleh selama melakukan penelitian, di mana Penulis menjumpai pejabat pemerintahan yang beranggapan bahwa diskresi tidak dikenal dalam pemerintahan karena diskresi tidak diatur atau tidak berdasar peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Penulis memberi saran agar keberlakuan undang-undang administrasi pemerintahan khususnya bagian diskresi yang terdapat dalam Bab VI dari Pasal 22 hingga Pasal 32 dilakukan sosialisasi dibidang pemerintahan daerah, karena Penulis melihat masih terdapat pejabat pemerintahan yang belum paham maksud keberadaan diskresi bahkan dapat dikatakan bahwa istilah diskresi masih terdengar asing ditelinga pejabat administrasi negara. Padahal, diskresi sangat penting untuk dipahami sebagaimana yang telah Penulis uraikan sebelumnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

A'an Efendi dan Fredy Poernomo 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur.

Abdul Razak, *Peraturan Kebijakan*, Republik Institute, Yogyakarta.

Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar.

Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor.

Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang.

Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, *Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

I Gde Pantja Astawa, 2013, *Poblematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Josef Riwu Kaho, 2010, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

- M. Nata Saputra, 1998, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta.
- Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- , 1981, *Beberapa Catatan Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Adminitrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Paulus Effendi Lotulung, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, et al, 1997, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- , *Diskresi dan TanggungJawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- S. Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Yopie Morya Immanuel Patiro, 2012, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Keni Media, Bandung.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

**Peraturan Pemerintah dan Peraturan Gubernur :**

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pertanggungjawaban Belanja Tidak Terduga Untuk Tanggap Darurat Bencana dan Penanganan Gangguan Keamanan serta Penghentian Konflik Sosial Provinsi Sulawesi Selatan.

**Jurnal, Makalah, Kamus Hukum:**

Julista Mustamu, "Diskresi dan Tanggung Jawab Administrasi Pemerintahan". Jurna Sasi, Vol.17, No.2 April-Juni, 2001.

Laica Marzuki, Makalah 1996, "*Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregels) Hakikat Serta Fungsinya Suatu Sarana Hukum Pemerintahan*"  
Makalah di sampaikan pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang,

Algra, N.E, *et al*, 1983, Kamus Istilah Hukum *Fockema Andreae* (Belanda-Indonesia), Bina Cipta, Bandung.

J.C.T Simorangkir, *et al*, 2008, Kamus Hukum, Sinar Grafika, Jakarta.

# LAMPIRAN