

KEABSAHAN DISKRESI DALAM PENYELESAIAN SISA PEKERJAAN YANG BUKAN DISEBABKAN *FORCE MAJEURE*

Ika Hadi Wijaya, Istislam, Moh. Fadli

Program Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya

Email: ika_hadiwijaya@yahoo.com

Abstract

In present condition, there is no regulation that regulates the completion of undone work which is not caused by force majeure at the local government Budget activity document. As a welfare state and in line with more complex community development, it's possible that many problems in community and must be managed by government institution/Head of the regency have been or haven't been regulated, the government may not refuse to give service to community with reason there is no laws that regulate the problems. When there is no regulation/law or there is regulation/ laws but the norm is vague or multi interpreted, the government can use discretion. Even the discretion is given to local government, but in the rule of law, discretion is not used unlimited, but it still must meet the elements and legal condition requirements of discretion. By using legal positivism paradigm, with normative law research method which is to analyze the existing norm through statute approach, this journal was conducted to analyze and find solution for law absence and also to give a thinking contribution for all local governments in overcoming problems of undone work which is not caused by force majeure at the local government Budget Activity Document. The result of this journal is as alternative solution for local government in making policy for conducting remaining work that passes budget year so that development process can be continued.

Key words: *Legality, Discretion, Completion of undone work, and force majeure*

Abstract

Kondisi saat ini, belum ada satupun regulasi yang mengatur tentang Penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *force majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah. Sebagai konsekuensi dari negara kesejahteraan (*welfare state*) serta seiring dengan perkembangan masyarakat yang kian kompleks, dimungkinkan bahwa berbagai persoalan yang terjadi ditengah masyarakat dan harus diurus oleh organ pemerintahan /kepala daerah itu telah ada pengaturannya juga ada yang belum diatur, pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Ketika tidak ada peraturan perundang-undangan atau ada peraturan perundang-undangan, namun normanya samar atau multiinterpretasi, pemerintah dapat menggunakan diskresi. Meskipun pemerintah daerah diberikan diskresi, tetapi dalam kerangka hukum, diskresi bukannya dapat digunakan tanpa batas tetapi harus tetap memenuhi unsur-unsur dan syarat syahnya diskresi. Dengan menggunakan paradigma Legal Positivisme, yaitu

menganalisa norma yang ada melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan Metode penelitian hukum normatif, jurnal ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis dan menemukan solusi kekosongan hukum serta memberikan sumbangan pemikiran bagi semua pemerintah daerah dalam penyelesaian permasalahan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan karena *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pemerintah daerah. Hasil dari jurnal ini adalah sebagai alternatif solusi pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan terhadap pelaksanaan sisa pekerjaan yang melewati tahun anggaran sehingga pelaksanaan pembangunan dapat terus berjalan.

Kata kunci: keabsahan, diskresi, penyelesaian sisa pekerjaan dan *force majeure*

Latar Belakang

Permasalahan penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *force majeure* sebenarnya berawal dari ketentuan dalam Pasal 93 Ayat (1) huruf a.1. dan huruf a.2. Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mengatur tentang syarat-syarat PPK memutus kontrak secara sepihak terhadap penyedia jasa, yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut : (a.1). *berdasarkan penelitian PPK, Penyedia Barang/Jasa tidak akan mampu menyelesaikan keseluruhan pekerjaan walaupun diberikan kesempatan sampai dengan 50 (lima puluh) hari kalender sejak masa berakhirnya pelaksanaan pekerjaan untuk menyelesaikan pekerjaan, (a.2). setelah diberikan kesempatan menyelesaikan pekerjaan sampai dengan 50 (lima puluh) hari kalender sejak masa berakhirnya pelaksanaan pekerjaan, Penyedia Barang/Jasa tidak dapat menyelesaikan pekerjaan.*

Dari ketentuan dimaksud, secara implisit mempunyai arti bahwa sebelum diputuskan kontraknya, PPK harus menyediakan waktu sampai dengan 50 (lima puluh) hari kalender sejak masa berakhirnya pelaksanaan pekerjaan untuk menyelesaikan pekerjaan. Dan dalam ketentuan dimaksud tidak dijelaskan alasan keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, apakah itu disebabkan karena kelalaian pengguna anggaran/barang atau rekanan dan/atau disebabkan karena adanya *Force Majeure*. Artinya adalah setiap keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, penyedia barang/jasa masih diberikan kesempatan untuk menyelesaikan pekerjaan

sampai dengan 50 (lima puluh) hari kalender sejak masa berakhirnya pelaksanaan pekerjaan. Disamping itu, ketentuan dalam Pasal 93 Ayat (1) huruf a.1.dan huruf a.2. Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 juga tidak menjelaskan bagaimana penyelesaian pekerjaan yang melebihi tahun anggaran berjalan.

Dari dua regulasi yang mengatur penyelesaian sisa pekerjaan yaitu dalam perubahan Pasal 138 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 25/PMK.05/2012 tentang Pelaksanaan Sisa Pekerjaan Tahun Anggaran Berkenaan Yang Dibebankan Pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun Anggaran Berikutnya terdapat perlakuan yang berbeda. Ketentuan dalam Pasal 138 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 mengatur syarat-syarat pekerjaan yang dapat dilanjutkan dalam bentuk DPA Lanjutan. Dari ketentuan dimaksud disebutkan bahwa salah satu syarat suatu pekerjaan yang dapat dilanjutkan pada tahun berikutnya adalah pekerjaan yang keterlambatan penyelesaiannya diakibatkan bukan karena kelalaian pengguna anggaran/barang atau rekanan, tetapi karena akibat dari *Force Majeure*. Dari ketentuan tersebut mengandung arti bahwa pekerjaan yang keterlambatan penyelesaiannya bukan disebabkan *force majeure* tidak dapat dilanjutkan dalam bentuk DPA Lanjutan pada tahun berikutnya.

Sementara itu ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 25/PMK.05/2012 tentang Pelaksanaan Sisa Pekerjaan Tahun Anggaran Berkenaan Yang Dibebankan Pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun Anggaran Berikutnya menyebutkan : (1). *Pekerjaan dari suatu kontrak yang sumber dananya telah dialokasikan dalam DIPA, harus diselesaikan pada tahun anggaran berkenaan, (2). Pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak dapat diselesaikan sampai akhir tahun anggaran berkenaan, dapat dilanjutkan pekerjaan pada tahun anggaran berikutnya, (3). Pekerjaan yang dapat dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak termasuk pekerjaan kontrak tahun jamak (multiyears contract).*

Dari ketentuan dimaksud jelas bahwa semua pekerjaan yang tidak diselesaikan sampai akhir tahun anggaran berkenaan, dapat dilanjutkan pekerjaan pada tahun anggaran berikutnya, pengecualiannya adalah pekerjaan kontrak tahun jamak (*multiyears contract*), dan bukan disebabkan karena kelalaian pengguna anggaran/barang atau rekanan dan/atau disebabkan karena adanya *Force Majeure*. Artinya adalah bahwa tidak selesainya pekerjaan pada tahun anggaran berkenaan yang disebabkan adanya kelalaian pengguna anggaran/barang atau rekanan masih bisa dilanjutkan pekerjaannya pada tahun anggaran berikutnya.

Yang menjadi permasalahan selanjutnya adalah bahwa Peraturan Menteri Keuangan Nomor 25/PMK.05/2012 tentang Pelaksanaan Sisa Pekerjaan Tahun Anggaran Berkenaan Yang Dibebankan Pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun Anggaran Berikutnya diperuntukan untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bukan untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dengan demikian, pengaturan pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan karena *Force Majeure* terhadap pekerjaan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) belum ada, sehingga dalam hal ini belum terdapat landasan hukum atau peraturan perundang-undang yang dapat dijadikan landasan oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan sisa pekerjaan pada tahun berkenaan yang bukan disebabkan karena *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pemerintah daerah tahun anggaran berikutnya. Dengan adanya kekosongan aturan ini, sebagai konsekuensi dari negara kesejahteraan (*welfare state*) serta seiring dengan perkembangan masyarakat yang kian kompleks, dimungkinkan bahwa berbagai persoalan yang terjadi ditengah masyarakat dan harus diurus oleh organ pemerintahan /kepala daerah itu telah ada pengaturannya juga ada yang belum diatur, pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada warga negara dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Ketika tidak ada peraturan perundang-undangan atau ada peraturan perundang-undangan, namun normanya samar atau multiinterpretasi, pemerintah dapat menggunakan diskresi.

Sebagai contoh adalah sebuah kasus yang terjadi di salah satu Kota di Jawa Timur, yaitu adanya pekerjaan pembangunan gedung kantor. Posisi kasusnya adalah seperti ini ;

Telah terjadi Perjanjian Kerja Antara Pemerintah Daerah Blt dengan PT. JMS dalam pembangunan Gedung Kantor dengan Nomor Surat Perjanjian : 027/214/410.111/2013 tanggal 5 Juni 2013 dengan Nilai Kontrak sebesar Rp. 2.805.704.000,- (Dua Milyar Delapan Ratus Lima Juta Tujuh Ratus Empat Ribu Rupiah) dan Jangka waktu pelaksanaan selama 200 (Dua Ratus) hari kalender. Berdasarkan Surat Perintah Melakukan Kerja Nomor : 027/215//410.111/2013, PT. JMS mulai melakukan kerja tanggal 7 Juni 2013 dengan jangka waktu pelaksanaan selama 200 (Dua Ratus) hari kalender tersebut, maka pekerjaan pembangunan gedung kantor tersebut harus selesai pada tanggal 24 Desember 2013. Dalam pelaksanaannya, ternyata PT. JMS dengan alasan kurangnya tenaga kerja, PT. JMS tidak bisa menyelesaikan pekerjaan sebagaimana tercantum dalam kontrak

Berdasarkan latar belakang tersebut maka permasalahan hukumnya adalah : (1). Apakah penerapan Instrumen hukum diskresi dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah sah menurut norma hukum administrasi negara? (2). Apa syarat-syarat dan batasan-batasan menjalankan diskresi dalam Penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah agar sah dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta tata kelola keuangan yang baik ?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam jurnal ini adalah metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹ Dalam penelitian hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif, yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan

¹Bahder Johan Nasution, **Metode Penelitian Ilmu Hukum**, Mandar Maju, Bandung, 2008., hlm. 86.

hukum sekunder.² Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*Satute Approach*) ini dipergunakan karena permasalahannya berawal dari perundang-undangan, yaitu terjadinya kekosongan hukum terkait pengaturan kebijakan hukum terhadap pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan karena *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pemerintah daerah. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) ini dipergunakan karena isu hukum penelitian ini adalah tentang konsep pilihan hukum dalam rangka penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan karena *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pemerintah daerah sedangkan Pendekatan Historis (*Historical Approach*) ini digunakan dengan maksud untuk memahami perkembangan filosofi dari waktu ke waktu yang melandasi aturan terkait penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan karena *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pemerintah daerah.

Ada 3 (tiga) jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan, sumber bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan karya ilmiah lainnya dan sumber bahan hukum tersier. Teknik memperoleh bahan hukum tersebut dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*Library Research*), yaitu dengan melakukan penelusuran di perpustakaan-pertustakaan, baik di perpustakaan universitas, di perpustakaan umum maupun di perpustakaan milik pemerintah daerah terhadap semua bahan hukum yang berkaitan dengan pokok-pokok permasalahan yang ada dalam penelitian ini, kemudian yang tidak kalah pentingnya mencari bahan-bahan hukum sekunder melalui internet dan toko-toko buku. Hal ini dilakukan mengingat begitu pentingnya berita/informasi yang diperlukan dalam rangka melengkapi bahan kajian tulisan.

Dari bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum tersier kemudian diuraikan dan dikorelasikan antara bahan hukum yang satu dengan yang

²*Ibid.*,

lain dengan sedemikian rupa, selanjutnya dikelompokkan satu sama lain menurut sub aspek. Dari hasil pengelompokan dimaksud kemudian dilakukan interpretasi untuk memberi makna setiap sub aspek dan hubungannya satu sama lain. Kemudian setelah itu dilakukan analisis secara deskriptif dan preskriptif keseluruhan aspek untuk memahami setiap makna sub aspek dan hubungannya antara satu sama lain yang selanjutnya dikorelasikan dengan semua aspek yang ada dalam pokok permasalahan melalui penalaran deduktif dan induktif sehingga semua permasalahan dalam penelitian dimaksud dapat terjawab dan ditemukan solusinya.

Pembahasan

A. Penerapan Diskresi dalam Penyelesaian Sisa Pekerjaan yang Bukan Disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah

Kewenangan diskresi dari pejabat pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan, memang menimbulkan kekhawatiran dari beberapa kalangan. Kekhawatiran ini bukan tidak memiliki alasan, karena kewenangan diskresi dengan wewenang penggunaan dan pembentukan yang sepenuhnya berada di tangan pejabat pemerintah merupakan potensi lahirnya tindakan sewenang-wenang.

Oleh karena itu perlu pembatasan terhadap penggunaan *discretionary power* agar tidak mengarah pada penyalahgunaan wewenang atau sewenang-wenang. Bagir Manan mengatakan bahwa :³

“Prinsip-prinsip *doelmatigheid* tidak boleh digunakan untuk mengesampingkan prinsip *rechmatigheid*, kecuali benar-benar dapat ditunjukkan bahwa hal tersebut sangat diperlukan sebagai sesuatu yang terpaksa (*compelling interest*) untuk mencapai tujuan pemerintahan yang sah menurut prinsip negara berdasar atas hukum. Penggunaan prinsip *freies ermessen* atau *discretionary*

³ Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, FHUII Pres, Yogyakarta, 2014, hlm. 152.

power, harus dibatasi pada hal yang tidak melanggar asas penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemen beginselen van behorlijk bestuur*) yang tetap menjamin kepastian hukum, persamaan perlakuan, tidak bisa (karena ada *conflict of interest*) dan lain-lain.”

Dari contoh kasus tersebut, maka guna menilai keabsahan diskresi yang dilakukan oleh kepala daerah dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *force majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah, harus diuji apakah kewenangan diskresi yang diambil kepala daerah telah memenuhi syarat-syarat sahnya diskresi. Syarat-syarat sah diskresi adalah sebagai berikut :⁴

1. tidak bertentangan dengan peraturan yang mengikat umum atau peraturan perundang-undangan.

Dasar pengujian terhadap tindakan organ pemerintah, disamping menggunakan pendekatan *rechmatigheid* juga pendekatan *doelmatigheid*. Dalam hal menggunakan pendekatan *rechmatigheid*, suatu tindakan organ pemerintah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang mengikat umum atau peraturan perundang-undangan, yaitu tujuan di bentuknya peraturan perundang-undangan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik, salah satunya adalah asas kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum dalam pelaksanaan penyelesaian sisa pekerjaan yaitu Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 25/PMK.05/2012 tentang Pelaksanaan Sisa Pekerjaan Tahun Anggaran Berkenaan Yang Dibebankan Pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran Berikutnya.

⁴ *Ibid.*, hlm. 156.

Asas kejelasan tujuan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 khususnya dalam Pasal 93 ayat (1) huruf a.1 dan huruf a.2, yang mengatur tentang pemberian tambahan waktu penyelesaian sisa pekerjaan secara filosofis adalah memberikan kelonggaran waktu dalam pelaksanaan sisa pekerjaan sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dan tidak dihentikan, karena konsekuensi apabila pekerjaan tersebut dihentikan adalah masih terdapatnya sisa pekerjaan dan ketika sisa pekerjaan tersebut akan dilanjutkan kembali, maka harus menunggu dianggarkan pada Perubahan APBD dan/atau pada APBD tahun anggaran berikutnya, selain itu dampak dari penghentian pekerjaan tersebut harus dilakukan lelang/tender lagi guna menentukan penyedia barang/jasa sehingga akan memakan waktu yang lebih lama. Dengan kata lain, pemberian kelonggaran waktu tersebut bertujuan untuk mempercepat penyelesaian pekerjaan.

Asas kejelasan tujuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, dalam Perubahan Pasal 137 huruf c dan Pasal 138 yang mengatur syarat-syarat pekerjaan dapat dilanjutkan kembali dalam tahun anggaran berikutnya adalah juga mempercepat terselesaikannya pelaksanaan sisa pekerjaan, karena maksud pemberian syarat-syarat terhadap sisa pekerjaan yang dapat dimasukkan dalam DPA Lanjutan, agar sisa pekerjaan dapat dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya.

Asas kejelasan tujuan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 25/PMK.05/2012 dalam Pasal 2, mengatur tentang pengecualian terhadap pekerjaan yang dapat dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya, yaitu pekerjaan kontrak tahun jamak (*multiyears contract*) dengan kata lain semua jenis pekerjaan yang tidak selesai pada tahun anggaran berkenaan selain pekerjaan kontrak tahun jamak dapat dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya. Hal ini merupakan bentuk kelonggaran terhadap penyelesaian sisa pekerjaan, tentunya dengan tujuan mempercepat pelaksanaannya.

Demikian halnya diskresi yang dilakukan oleh seorang kepala daerah di salah satu kab/kota di Jawa Timur dimana melalui kebijakan tertulis yaitu Peraturan Kepala Daerah Nomor 36 tahun 2013 tentang Pelaksanaan Sisa Pekerjaan Tahun Anggaran Berkenaan Yang Dibebankan Pada Dokumen

Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran Berikutnya dilakukan dengan tujuan untuk percepatan pelaksanaan sisa pekerjaan pada tahun anggaran berikutnya disaat adanya kekosongan aturan/hukum tentang penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *force majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah. Bagaimana tidak, sebagaimana telah dijelaskan di depan bahwa dalam Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sisa pekerjaan sebagai akibat adanya tambahan waktu pelaksanaan sisa pekerjaan yang diberikan kepada penyedia barang/jasa melebihi tahun anggaran berikutnya. Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tersebut juga tidak mengatur tentang kriteria pekerjaan yang dapat di lanjutkan dengan tambahan waktu, termasuk di dalamnya faktor yang mengakibatkan terlambatnya penyelesaian pekerjaan oleh penyedia barang/jasa, sehingga dengan dilakukannya diskresi tersebut penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *force majeure* yang selama ini tidak dapat dilaksanakan dan/atau dapat dilaksanakan tetapi harus menunggu Perubahan APBD menjadi dapat dilaksanakan dengan hanya merubah DPA menjadi DPA Lanjutan pada tahun anggaran berikutnya, dengan kata lain tujuan diskresi tersebut adalah untuk mempercepat pelaksanaan sisa pekerjaan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Perundang-undangan diatas.

2. Rasionalitas (*rasionality*) :

Rasionalitas berarti bahwa setiap pengambilan keputusan atas dasar diskresi itu harus didasarkan pada alasan-alasan yang dapat diterima akal sehat. Keputusan harus memuat pertimbangan yang relevan (*relevant consideration*), didasarkan pada kejujuran atau keterbukaan (*fairness*), diarahkan pada tujuan yang layak (*proper purpose*), serta konsistensi (*consistency*).⁵

⁵ *Ibid.*, hlm. 155.

a. Pertimbangan yang relevan (*relevant consideration*) ;

Dilakukannya diskresi terhadap penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah disini sangatlah dibutuhkan, karena hal ini terkait dengan kelangsungan pelayanan kepada masyarakat dan juga terkait dengan efisiensi terhadap anggaran dari APBD Pemerintah Daerah. Hal-hal yang menjadi alasan kenapa penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah dilakukan diskresi adalah sebagai berikut :

1) Terlambatnya Pelayanan kepada Masyarakat.

Seperti contoh kasus diatas, dimana suatu pekerjaan yang seharusnya selesai pada tanggal 24 Desember 2013 ternyata tidak dapat diselesaikan karena adanya kesalahan dari penyedia jasa. Karena ketentuan dalam Pasal 93 Ayat (1) huruf a.1.dan huruf a.2. Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah dimana suatu pekerjaan yang tidak dapat diselesaikan, maka sebelum perjanjian kontraknya diputus, masih diberi tambahan waktu selama 50 (lima puluh) hari kalender untuk menyelesaikan sisa pekerjaan.

Ketika diberi tambahan waktu 50 (lima puluh) hari kalender, maka pekerjaan tersebut akan selesai pada tanggal 12 Pebruari 2014. Apabila tidak dilakukan Diskresi, dan dilakukan secara normal berdasarkan ketentuan dalam Peraturan perundang-undangan tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka pelaksanaan sisa pekerjaan baru bisa dianggarkan pada Perubahan APBD tahun Anggaran 2014, karena masa akhir perjanjian kontrak adalah tanggal 24 Desember 2013 yang artinya adalah pada tanggal tersebut Anggaran untuk sisa pekerjaan belum dapat di anggarkan pada APBD Tahun 2014.

Dengan kondisi tersebut bisa dibayangkan lamanya pelaksanaan sisa pekerjaan apabila tidak dilakukan suatu diskresi, yaitu pekerjaan yang seharusnya selesai pada tanggal 12 Pebruari 2014 tetapi akan selesai pada akhir tahun 2014 karena baru bisa dilaksanakan

kembali setelah adanya P-APBD tahun 2014. Dengan kata lain pelayanan kepada masyarakat yang seharusnya bisa dilakukan mulai tanggal 12 Pebruari 2014 menjadi tertunda.

2) Terjadinya pemborosan anggaran.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, dimana dengan tertundanya penyelesaian sisa pekerjaan, maka juga akan menimbulkan pemborosan terhadap anggaran, hal ini disebabkan karena terdapat interval penyelesaian sisa pekerjaan sehingga pemerintah daerah harus mengeluarkan biaya tambahan untuk pemeliharaan sisa pekerjaan yang sementara tidak dapat dilanjutkan.

b. Dasar kejujuran atau keterbukaan (*fairness*) ;

Kejujuran dan keterbukaan dalam Diskresi pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* ini antara lain adalah :

- 1) PPK harus melakukan opname terhadap sisa pekerjaan di lapangan, guna menentukan apakah sisa pekerjaan tersebut dapat diselesaikan paling lama 50 (lima puluh) hari kalender atau tidak, hal ini dilaksanakan dalam rangka pemberian tambahan waktu pelaksanaan kepada penyedia barang/jasa untuk menyelesaikan sisa pekerjaan ;
- 2) PPK dapat menugaskan Panitia/Pejabat Peneliti Pelaksanaan Kontrak untuk kelayakan usulan perpanjangan waktu pelaksanaan, hal ini dilakukan guna menjamin kejujuran dalam menentukan kelayakan pekerjaan untuk di berikan tambahan waktu pelaksanaan;
- 3) Pengguna Anggaran / Kuasa Pengguna Anggaran harus mengajukan revisi DPA untuk mengalokasikan anggaran atas pekerjaan yang akan dilanjutkan tersebut, hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan keterbukaan (*fairness*) dalam penganggaran.
- 4) Penyedia barang dan/atau jasa harus menyampaikan surat pernyataan kesanggupan penyelesaian sisa pekerjaan kepada PPK yang ditandatangani di atas materai oleh Pimpinan Penyedia Barang dan/atau Jasa ;

5) Penyedia barang dan/atau jasa menyampaikan jaminan pelaksanaan baru sebesar 5% dari nilai sisa pekerjaan yang akan diselesaikan kepada PPK ; dan

6) Penyedia barang dan/atau jasa harus membayar sanksi berupa denda keterlambatan yang besarnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan mengenai pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah.

c. digunakan untuk tujuan yang layak (*proper purpose*) ;

Sebagai negara yang menganut konsep *welfare state*, maka kesejahteraan rakyat menjadi tujuan utama (*doelmatigheid*) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu wujud dari kesejahteraan rakyat adalah terselenggaranya pelayanan publik untuk masyarakat. Demikian halnya tujuan dilakukan diskresi dalam Penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah adalah demi segera terwujudnya pelayanan publik. Dengan kata lain tujuan utama (*doelmatigheid*) dilakukannya diskresi adalah untuk tujuan yang layak (*proper purpose*).

d. Konsistensi (*consistency*).

Telah disebutkan bahwa diskresi itu ketika dituangkan dalam bentuk tertulis pada umumnya akan menjadi peraturan kebijakan. Dikatakan pada umumnya karena tidak selalu tindakan pemerintah atas dasar diskresi melahirkan peraturan kebijakan. Dapat saja tindakan pemerintah yang didasarkan pada diskresi itu melahirkan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure*, kepala daerah membuat peraturan kebijakan yaitu Peraturan Kepala Daerah Nomor 36 tahun 2013 tentang Pelaksanaan Sisa Pekerjaan Tahun Anggaran Berkenaan Yang Dibebankan Pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran Berikutnya. Tujuan utama dari penguasaan diskresi dalam peraturan kepala daerah adalah guna menjamin konsistensi (*consistency*) terhadap penyelesaian permasalahan-permasalahan yang kemungkinan muncul, karena tidak dapat dipungkiri

permasalahan seperti ini pasti akan banyak terjadi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

B. Syarat-syarat dan batasan diskresi dalam Penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta tata kelola keuangan yang baik.

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), yaitu sebagai berikut :

1. Asas Kepastian Hukum.

Sebagaimana telah disampaikan pada contoh kasus di depan, bahwa telah terjadi Perjanjian Kerja antara Pemerintah Daerah Blt dengan PT. JMS. Perjanjian Kerja itulah yang kemudian menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan pekerjaan barang/jasa pemerintah. Perjanjian kontrak merupakan salah satu bentuk tindakan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah atau administrator, artinya adalah setelah ditandatanganinya perjanjian dimaksud maka penyedia barang/jasa merupakan subyek hukum yang terdampak tindakan administrasi pemerintah. Pada saat penyedia jasa ditetapkan sebagai pemenang dalam suatu lelang/tender dan kemudian dilakukan perjanjian kontrak, maka pada saat itu juga lahir suatu peristiwa hukum dimana dari peristiwa hukum tersebut melahirkan hak yang telah diperoleh berdasarkan suatu keputusan pemerintah.

Diskresi dalam pelaksanaan penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah salah satu tujuannya adalah untuk menjaga kepastian hukum untuk menghormati hak-hak yang telah diperoleh penyedia jasa. Sebagaimana disebutkan di depan, dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta perubahannya mengatur tentang pemberian tambahan waktu menyelesaikan sisa pekerjaan selama 50 (lima puluh) hari kalender, kepada

penyedia barang/jasa untuk menyelesaikan sisa pekerjaan, artinya adalah tambahan waktu tersebut merupakan hak dari penyedia barang/jasa yang lahir sebagai akibat dari keputusan pemerintah.

Dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang melewati tahun anggaran berikutnya yang terjadi sebagai akibat dari adanya tambahan waktu tersebut, saat ini belum didukung dengan regulasi tentang pengelolaan keuangan daerah, sehingga hak yang seharusnya diperoleh oleh penyedia jasa belum dapat diwujudkan. Dengan dilakukannya Diskresi dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah, maka kepastian hukum terhadap penyedia jasa untuk melaksanakan sisa pekerjaan dapat diwujudkan.

2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara.

Dengan adanya kekosongan hukum dalam pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan karena *Force Majeure*, serta banyak sekali daerah yang mengalami permasalahan seperti ini, maka setiap daerah memperlakukan penyelesaiannya dengan cara yang berbeda-beda, bahkan dalam prakteknya banyak sekali daerah yang menyelesaikan permasalahan ini dengan cara melawan hukum.

Salah satu contoh penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* yang dilakukan dengan cara melawan hukum adalah sebagai berikut :

Waktu penyelesaian pekerjaan terakhir tanggal 20 Desember, sedangkan progress pelaksanaan pekerjaan tersebut masih 85%, artinya masih ada sisa pekerjaan yang harus diselesaikan sebesar 15%. Dengan kondisi itu, apabila di berikan tambahan waktu penyelesaian sisa pekerjaan selama 50 (lima puluh) hari kerja sebagaimana amanat Pasal 93 Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012, maka pekerjaan tersebut akan selesai tanggal 8 Februari tahun berikutnya. Karena hampir di setiap daerah belum mempunyai landasan hukum dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure*, dan selain itu apabila dilakukan penambahan waktu pelaksanaan sisa pekerjaan akan lebih rumit dalam hal administrasinya, maka sebagian besar daerah akan melakukan penyelesaian dengan cara melawan

hukum, yaitu dengan memberikan penilaian pemeriksaan sebesar 100% terhadap pekerjaan yang belum selesai tersebut, setelah uang pelaksanaan pekerjaan di bayarkan kepada penyedia barang/jasa, dan kemudian secara diam-diam penyedia barang/jasa melanjutkan sisa pekerjaan tersebut.

Dengan adanya kondisi tersebut, maka keteraturan, keselarasan dan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat terwujud, maka dengan dilakukannya diskresi dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* diharapkan tertib penyelenggaraan negara dapat terwujud. Hal ini dapat terjadi karena :

- a. Dengan adanya diskresi yang di tuangkan dalam peraturan tertulis menjadi peraturan kebijakan, maka peraturan kebijakan tersebut dapat digunakan dasar dalam penyelesaian-penyelasaan beberapa permasalahan yang sama pada masa-masa yang akan datang sehingga konsistensi dalam penyelesaian permasalahan dapat terwujud, yang artinya adalah secara otomatis keteraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan juga akan terwujud ;
 - b. Dengan adanya diskresi yang di tuangkan dalam peraturan tertulis menjadi peraturan kebijakan, maka akan mewujudkan suatu kepastian hukum baik itu kepastian hukum yang menjamin hak-hak penyedia barang/jasa, maupun kepastian hukum bagi pejabat publik dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan.
3. Asas Kepentingan Umum.

Tujuan utama diskresi dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran Pemerintah Daerah adalah untuk mendahulukan kesejahteraan umum, dimana sebagaimana telah dijelaskan di depan bahwa dengan dilakukan diskresi terhadap suatu pekerjaan yang tidak selesai pada tahun anggaran berikutnya akan lebih mempercepat selesainya pekerjaan tersebut yang secara otomatis akan mempercepat terselenggaranya pelayanan publik kepada masyarakat, selain itu dengan dilakukannya diskresi tersebut oleh kepada daerah, maka pemborosan terhadap anggaran tidak akan terjadi sehingga anggaran yang seharusnya digunakan untuk pembiayaan penyelesaian pekerjaan dapat digunakan untuk hal-hal lain dalam penyelenggaraan pemerintahan.

4. Asas Keterbukaan.

Mekanisme pelaksanaan diskresi dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

- a. PA/KPA mengajukan revisi DPA untuk mengalokasikan anggaran atas pekerjaan yang dilanjutkan ;
- b. melakukan perubahan atas Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran berikutnya ;
- c. perubahan atas Peraturan Walikota tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran berikutnya kepada pimpinan DPRD ;
- d. memasukkan revisi DPA pada Peraturan Daerah tentang APBD Tahun Anggaran berikutnya melalui mekanisme pembahasan Peraturan Daerah di DPRD.

Dengan mekanisme pelaksanaan sebagaimana tersebut di atas, yaitu penganggaran dan pembahasan melalui mekanisme pembahasan peraturan daerah di DPRD, maka tidak ada sesuatu apapun juga yang di tutup-tutupi dari pemerintah daerah, sehingga setiap masyarakat akan mengetahui segala macam informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif atas pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah.

5. Asas Proporsionalitas.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, harus mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶

Demikian juga halnya dalam diskresi penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran

⁶Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang **Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme** (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).

(DPA) Pemerintah Daerah, dimana dalam pelaksanaannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Daerah Nomor 36 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Sisa Pekerjaan Tahun Anggaran Berkenaan Yang Dibebankan Pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran Berikutnya memberikan keseimbangan hak dan kewajiban pejabat negara. Sebagaimana telah dijelaskan di depan bahwa tidak selesainya pekerjaan karena murni kesalahan dari penyedia barang/jasa, meskipun demikian tidak hanya penyedia barang/jasa saja yang harus dibebani dengan hak dan kewajiban tetapi juga dengan penyelenggara negara, hal ini dilakukan dengan tujuan agar penyelenggara negara turut serta bertanggungjawab atas terjadinya permasalahan guna mewujudkan suatu pemerintahan yang baik.

Keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggara negara dalam diskresi penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* adalah :

- a. PA/KPA harus mengajukan revisi DPA untuk mengalokasikan anggaran atas pekerjaan yang dilanjutkan ;
 - b. PPK harus melakukan opname dan estimasi penyelesaian pekerjaan sebagai landasan kelayakan di berikan tambahan waktu atau tidak ;
 - c. Kepala Daerah melakukan Perubahan Atas Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran berikutnya dan kemudian menyampaikan kepada pimpinan DPRD untuk selanjutnya ditampung dalam Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran berikutnya ;
 - d. PPK berhak menerima surat pernyataan kesanggupan penyelesaian sisa pekerjaan dari pimpinan penyedia barang/jasa ;
 - e. PPK berhak menerima jaminan pelaksanaan baru sebesar 5% dari nilai sisa pekerjaan yang akan diselesaikan dari penyedia barang/jasa.
6. Asas Akuntabilitas.

Inti dari asas akuntabilitas adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Sebagaimana telah disebutkan di depan bahwa suatu pekerjaan yang bukan

disebabkan *Force Majeure* tidak selesai dan ketika diberi tambahan waktu 50 (lima puluh) hari kalender,⁷ pelaksanaannya melebihi tahun anggaran berikutnya maka sisa pekerjaan tersebut tidak dapat dilanjutkan karena tidak ada satupun regulasi yang mengaturnya. Dengan kondisi seperti seperti ini, maka hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara tidak terwujud secara tepat waktu karena proses pelaksanaannya baru dapat di teruskan setelah adanya perubahan APBD tahun anggaran berikutnya, sehingga tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, artinya adalah bahwa secara otomatis penyelenggara negara tersebut telah melanggar salah satu asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu asas akuntabilitas.

Hal ini berbeda apabila pejabat publik atau administrator negara menggunakan wewenang bebasnya (*diskresi/freies ermessen*) dalam menyelesaikan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure*, karena dengan dilakukannya diskresi maka sisa pekerjaan yang ada dapat langsung dilanjutkan setelah ditetapkannya DPA Lanjutan melalui APBD Tahun anggaran berikutnya, dengan kata lain hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara dapat terwujud dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Sebagaimana telah dijelaskan di depan bahwa seiring dengan perkembangan ketatanegaraan, serta sebagai wujud transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah terhadap keuangan negara, maka disamping asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai instrumen untuk menguji keabsahan diskresi, ada satu instrumen lain untuk menguji keabsahan diskresi dimaksud, yaitu asas-asas umum pengelolaan keuangan yang baik/tata kelola keuangan yang baik.

Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 58 Tahun 2005, yang meliputi : *dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.*⁸

⁷ sebagai amanat dari Pasal 93 Ayat (1) huruf a.1.dan huruf a.2. Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012.

⁸ Nur Basuki Minarno, **Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, Edisi I., hlm.123.

1. Dilakukan secara tertib.

Dilakukannya diskresi dalam Penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah salah satu tujuannya adalah untuk menjaga pengelolaan keuangan secara tertib, karena seperti telah dijelaskan di depan bahwa dengan adanya kekosongan aturan dalam pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan oleh *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah pelaksanaan sisa pekerjaan akan membutuhkan waktu yang lama, yang artinya adalah ketepatan waktu dan tepat guna dalam pengelolaan keuangan daerah tidak dapat terwujud. Berbeda apabila dilakukan diskresi dalam penyelesaian sisa pekerjaan tersebut, meskipun tetap terjadi keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, tetapi itu maksimal hanya selama 50 (lima puluh) hari kalender. Hal ini dapat terjadi karena, dengan menggunakan diskresi dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure*, penganggarannya tidak perlu menunggu sampai Perubahan APBD tahun anggaran berikutnya, tetapi cukup pada APBD tahun berikutnya. Selain itu dengan dituangkannya diskresi dalam bentuk tertulis yaitu dalam Peraturan Kepala Daerah Nomor 36 Tahun 2013 dimana di dalamnya mengatur tentang syarat-syarat administrasi dalam pelaksanaan sisa pekerjaan yang juga bertujuan untuk mewujudkan dilakukannya pengelolaan keuangan secara tertib.

2. Asas Efektif, Efisien dan ekonomis terhadap anggaran.

Ketika pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* dilakukan diskresi, maka mekanisme penggarannya adalah dengan menyediakan dana pada DPA Lanjutan senilai pekerjaan yang belum dapat diselesaikan. Setelah APBD pada tahun berikutnya di tetapkan, maka sisa pekerjaan tersebut langsung dapat dilaksanakan tanpa harus menunggu sampai Perubahan APBD tahun anggaran berikutnya dengan demikian pemerintah daerah tidak akan mengeluarkan biaya tambahan untuk pemeliharaan dari pekerjaan yang tidak selesai tersebut.

Hal ini akan menjadi sangat Efektif, Efisien dan ekonomis apabila dibandingkan dengan pelaksanaan sisa pekerjaan tidak dilakukan dengan diskresi karena pemerintah daerah tidak usah mengeluarkan biaya tambahan

tetapi tujuan yang hendak dicapai yaitu selesainya pekerjaan dapat terwujud. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan sisa pekerjaan tidak dilakukan dengan diskresi mekanisme penganggarannya sangat panjang. Sebagaimana dijelaskan di depan bahwa ketika pelaksanaan sisa pekerjaan tidak dilakukan dengan diskresi tidak dapat dilaksanakan pada APBD tahun anggaran berikutnya karena untuk mengesahkan kembali DPA-SKPD menjadi DPAL-SKPD, Kepala SKPD menyampaikan laporan akhir realisasi pelaksanaan kegiatan fisik dan non-fisik maupun keuangan kepada PPKD paling lambat pertengahan bulan Desember tahun anggaran berjalan dan Pekerjaan yang dapat dilanjutkan dalam bentuk DPAL merupakan pekerjaan yang keterlambatan penyelesaiannya diakibatkan bukan karena kelalaian pengguna anggaran/barang atau rekanan, namun karena akibat dari *Force Majeure*. Artinya adalah pelaksanaan sisa pekerjaan yang di sebabkan bukan karena *Force Majeure* tidak dapat dilaksanakan dengan DPAL, sehingga penganggarannya baru bisa dilaksanakan pada Perubahan APBD tahun anggaran berikutnya.

Hal ini tentunya sangat tidak Efektif, Efisien dan ekonomis, karena ketika penganggarannya pada Perubahan APBD tahun anggaran berikutnya, maka proses pelaksanaannya harus dilakukan tender/lelang terlebih dahulu dan akan menambah biaya lagi.

3. Asas Transparan.

Asas Transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Demikian halnya dalam pelaksanaan diskresi Penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah juga menerapkan asas transparansi, baik dalam tahap perencanaan anggarannya maupun tahap pelaksanaannya. Penerapan Asas Transparansi dalam tahap perencanaan dimulai dari Pengesahan kembali DPA-SKPD menjadi DPAL-SKPD oleh PPKD. DPA Lanjutan inilah yang nantinya dijadikan dasar dalam penganggaran APBD Tahun Anggaran berikutnya. Dalam tahap ini masyarakat akan mengetahui informasi seluas-luasnya mengenai besaran anggaran yang dibutuhkan dalam pelaksanaan sisa pekerjaan

yang bukan disebabkan *Force Majeure* dalam Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Demikian halnya dalam tahap pelaksanaan, masyarakat dapat memantau langsung pelaksanaan kegiatan di lapangan. Selain itu masyarakat juga dapat mengetahui dan mengevaluasi bagaimana mekanisme pelaksanaan diskresi penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* karena pelaksanaan diskresi ini dituangkan dalam peraturan kebijakan yaitu peraturan kepala daerah yang diundangkan dalam berita daerah.

4. Prinsip bertanggungjawab.

Pejabat yang bertanggungjawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa adalah PPK, karena PPK mempunyai tanggungjawab mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan dan pelaporan hasil pekerjaan. Tugas dan kewenangan PPK tersebut antara lain adalah :

- a. menetapkan rencana pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa ;
- b. menerbitkan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa;
- c. menandatangani Kontrak;
- d. melaksanakan Kontrak dengan Penyedia Barang/Jasa;
- e. mengendalikan pelaksanaan Kontrak;
- f. melaporkan pelaksanaan/penyelesaian Pengadaan Barang/Jasa kepada PA/KPA;
- g. menyerahkan hasil pekerjaan Pengadaan Barang/Jasa kepada PA/KPA dengan Berita Acara Penyerahan;
- h. melaporkan kemajuan pekerjaan termasuk penyerapan anggaran dan hambatan pelaksanaan pekerjaan kepada PA/KPA setiap triwulan; dan
- i. menyimpan dan menjaga keutuhan seluruh dokumen pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa.

Dengan adanya tanggungjawab yang harus diemban oleh PPK tersebut, maka secara otomatis PPK juga harus bertanggungjawab terhadap pengelolaan keuangan, karena setiap pengadaan barang/jasa pemerintah selalu di iringi dengan pembebanan anggaran keuangan.

Diskresi dalam pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah

merupakan wujud dari pelaksanaan tanggungjawab PPK terhadap pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah. Dengan dilakukannya diskresi, maka pelaksanaan pekerjaan barang/jasa dapat diselesaikan. Dengan dilakukannya diskresi tersebut, PPK dibebani dengan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan dalam rangka penyelesaian sisa pekerjaan. Dengan selesainya pekerjaan, maka tujuan yang telah ditetapkan dalam pengadaan barang/jasa dapat terwujud, yang artinya adalah pertanggungjawaban terhadap pengelolaan keuangan dapat terwujud.

5. Asas keadilan, kepatutan dan manfaat.

Dilakukannya Diskresi Penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah ini berawal dari adanya kekosongan aturan. Sebagai konsekuensi dari negara kesejahteraan (*welfare state*), maka tujuan utama (*doelmatigheid*) diselenggarakannya pemerintahan adalah kesejahteraan masyarakat, sehingga dalam hal ini pemerintah tidak boleh mengabaikan permohonan masyarakat untuk terwujudnya kesejahteraan dengan alasan tidak ada aturan hukum yang mengaturnya. Dengan kata lain, pemerintah harus tetap membuat suatu kebijakan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat meskipun tidak ada/kurang jelas aturannya.

Dari ketiadaan dan ketidak jelasan aturan inilah kemudian lahir suatu kewenangan bebas dari pejabat publik atau administrator negara yang kemudian biasa disebut *freies ermessen* atau diskresi. Artinya adalah bahwa suatu diskresi lahir dengan suatu tujuan yang patut dan layak yaitu suatu sikap dari pejabat publik atau administrator negara yang dilakukan dengan wajar dan layak.

Demikian halnya dengan lahirnya diskresi dalam penyelesaian sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah, dilakukan dengan tujuan agar sisa pekerjaan yang apabila dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan menjadi tidak pasti dan akan lama karena harus menunggu persetujuan dari DPRD melalui Perubahan APBD tahun Anggaran

berikutnya serta harus dilakukan dengan proses pengadaan barang/jasa baru untuk menentukan penyedia barang/jasa, sehingga akan membutuhkan biaya tambahan yang besar.

Simpulan

1. Tindakan diskresi kepala daerah dalam peraturan kebijakan tentang pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah telah memenuhi dan syarat-syarat sahnya diskresi, yaitu sebagai berikut:
 - a. tidak bertentangan dengan hukum tertulis ;
 - b. rasionalitas (*rasionality*), yang meliputi ;
 - 1) Pertimbangan yang relevan (*relevant consideration*) ;
 - 2) Dasar kejujuran atau keterbukaan (*fairness*) ;
 - 3) untuk tujuan yang layak (*proper purpose*) ;
 - 4) Konsistensi (*consistency*).
2. Tindakan diskresi kepala daerah dalam peraturan kebijakan tentang pelaksanaan sisa pekerjaan yang bukan disebabkan *Force Majeure* pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Pemerintah Daerah telah memenuhi Syarat-syarat dan batasan-batasan menjalankan diskresi dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) serta tata kelola keuangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 58 Tahun 2005. Syarat-syarat dan batasan-batasan tersebut adalah:
 - a. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik :
 - 1) Asas Kepastian Hukum ;
 - 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara ;
 - 3) Asas Kepentingan Umum ;
 - 4) Asas Keterbukaan ;
 - 5) Asas Proporsionalitas ;
 - 6) Asas Profesionalitas ;
 - 7) Asas Akuntabilitas.

b. Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Yang Baik :

Dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bachrul Amiq, 2010, **Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah**, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta.

Bahder Johan Nasution, 2008, **Metode Penelitian Ilmu Hukum**, Mandar Maju, Bandung.

Nur Basuki Minarno, 2010, **Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, Edisi I.

Ridwan, 2014, **Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah**, FH UII Press, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang **Pengelolaan Keuangan Daerah**.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang **Pengadaan Barang/Jas Pemerintah** sebagaimana telah dua kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 25/PMK.05/2012 tentang **Pelaksanaan Sisa Pekerjaan Tahun Anggaran Berkenaan Yang Dibebankan Pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun Anggaran Berikutnya**.