

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
BOYOLALI TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN
DAERAH



KERJASAMA ANTARA
BADAN KEUANGAN DAERAH KABUPATEN BOYOLALI
DENGAN
PUSAT STUDI HUKUM KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

TAHUN 2020

KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat, rahmat, dan hidayah-Nya penyusun dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, atas prakarsa kerja sama antara Badan Keuangan Daerah Kabupaten Boyolali dengan Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Naskah Akademik ini merupakan kajian akademik dalam membentuk mengenai **Pengelolaan Keuangan Daerah** Di Kabupaten Boyolali. Disusun berdasarkan format dan kaidah penulisan sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Naskah Akademik ini diharapkan dapat menjadi bahan sekaligus referensi bagi Badan Keuangan Daerah Kabupaten Boyolali dalam membahas **Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**.

Penyusun mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang terlibat dan membantu dalam penyusunan Naskah Akademik. Adapun kritik, masukan, dan saran sangat dibutuhkan bagi penyempurnaan Naskah Akademik ini.

Yogyakarta, 9 Januari 2020

Penyusun,

PSHK FH UII

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan	7
D. Metode Penelitian	8
1. Sumber Data	8
2. Teknik Pengumpulan Data	10
3. Metode Pendekatan	10
4. Pengolahan dan Analisis Data	11
BAB II LANDASAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Landasan Teoritis	13
1. Kedaulatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah	13
2. Arti Penting Pengaturan Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah.....	16
3. Posisi Institusi Hukum dalam Keuangan Daerah	23
4. Pengelolaan Keuangan Daerah	25
B. Kajian Asas	40
C. Praktik Empiris	43
1. Kondisi Keuangan Pemerintah Kabupaten Boyolali	43
2. Hasil <i>Focus Group Discussion</i>	45
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	
A. Evaluasi Peraturan Perundang – Undangan Terkait	50

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara	52
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.....	59
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	
4. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	62
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyusunan ANggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020.....	67
B. Sinkronisasi dan Harmonisasi Antar-Peraturan Perundang – Undangan	70
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS	
A. Landasan Filosofis	71
B. Landasan Yuridis	74
C. Landasan Sosiologis	84
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN	
A. Sasaran	82
B. Arah dan Jangkauan	83
BAB VI Penutup	
A. Kesimpulan	106
B. Saran	107
Daftar Pustaka	108

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.¹ Kemudian hal ini di *follow up* dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang ditujukan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang lebih luas kepada daerah dalam wujud desentralisasi untuk mengurus daerahnya. Melalui kebijakan otonomi daerah dapat berdampak positif terhadap: (1) Perkembangan pembangunan ekonomi daerah yang efektif, efisien dan tangguh dengan memberdayakan *stakeholder* dan potensi ekonomi daerah; (2) Kemajuan pembangunan pedesaan melalui pemberdayaan masyarakat; dan (3) Meningkatkan kualitas hidup melalui sumber daya manusia di daerah yang handal yang mampu mengelola potensi dan kepentingan daerah. Hal ini dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan merata.

Tujuan otonomi daerah tersebut sejalan dengan tujuan bernegara Indonesia yaitu tercapainya masyarakat yang adil dan makmur. Maknanya Indonesia tidak hanya mengejar kemakmuran saja tetapi juga mengejar keadilan dalam arti terjadinya pemerataan pendapatan dalam masyarakat; tidak terjadinya ketimpangan-ketimpangan dalam masyarakat khususnya di bidang ekonomi; dan tidak terjadinya kesenjangan yang lebar

¹ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

antara golongan miskin dan golongan kaya.² Untuk mengatasi hal tersebut maka dapat dicapai melalui kebijakan negara melalui pengaturan yang berkaitan dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi di antara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.³

Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”. Tentu saja bahwa untuk mewujudkan hubungan keuangan tersebut haruslah dilakukan dengan perencanaan yang matang. Oleh karena itu maka masalah perencanaan hendaklah dioptimalkan dan diarahkan pada perencanaan berbasis kinerja sehingga seluruh proses pengambilan keputusan dalam menetapkan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi penggunaan anggaran sesuai dengan prinsip disiplin anggaran,

² Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 44.

³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 105

sehingga setiap pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Demikian pula dengan penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya⁴.

Dalam konteks belanja, pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja secara adil dan merata serta secara relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum serta diharapkan agar penggunaan anggaran secara keseluruhan lebih berpihak pada kepentingan masyarakat sehingga untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran daerah maka perencanaan anggaran perlu diperhatikan kejelasan tujuan, sasaran dan indikator kinerja yang ingin dicapai. Selain dihadapkan dengan masalah anggaran untuk kebutuhan pembelanjaan daerah, Pemerintah Kabupaten dituntut untuk mampu mengoptimalkan pendapatan yang ada guna membiayai proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat maka sangat dibutuhkan adanya⁵.

Perencanaan anggaran yang teratur dan terarah menjadikan setiap penggunaan dana sekecil apapun dapat memberikan hasil yang optimal. Dengan memperhatikan pentingnya pengendalian penggunaan anggaran sehingga pemerintah daerah dapat menjamin kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah daerah sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan administrator sosial kemasyarakatan maka anggaran yang tersedia diharapkan dapat dimanfaatkan secara efektif, efisien,

⁴ Kamaluddin, *Manajemen Pengelolaan Keuangan Daerah (Kajian tentang Penggunaan Keuangan Daerah dan Pengelolaannya di Era Otonomi Daerah)*, Program Studi Administrasi Negara Universitas Muhammadiyah, Sorong, hlm. 2

⁵ *Ibid.*

transparan dan akuntabel. Untuk itu, Pemerintah Kabupaten/Kota sedang diperhadapkan dengan tugas dan tanggung jawab penggunaan anggaran dalam setiap unit kerja dimana mereka berada terutama yang memiliki tanggung jawab langsung dalam penggunaan anggaran daerah.

Perencanaan terhadap anggaran ini salah satunya diterjemahkan melalui pengelolaan keuangan daerah. Adapun 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 tersebut⁶. Sedangkan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah⁷. Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan⁸.

Dalam rangka untuk mewujudkan perencanaan anggaran yang baik, Pemerintah Kabupaten Boyolali menindaklanjutinya dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Tercatat bahwa Pemerintah Kabupaten Boyolali memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Kemudian Peraturan tersebut diganti dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam penjelasan umum Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016,

⁶ Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

⁷ Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

⁸ Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

dijelaskan bahwa adanya perubahan mengenai pengelolaan keuangan daerah didasarkan pada penyesuaian dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 diundangkan tanggal 26 Juli 2007. Pasca diundangkannya Peraturan Daerah tersebut Pemerintah telah mengundang beberapa Peraturan Perundang-undangan yang berimplikasi pada berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007.

Jika hadirnya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 adalah untuk menyempurnakan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka harus konsisten juga bahwa harus ada peraturan baru yang untuk merevisi keberlakuan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 mengingat bahwa terdapat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pertama, secara filosofis bahwa perencanaan serta pengelolaan keuangan yang baik haruslah diwujudkan dalam tata kelola pemerintahan. Berbagai instrumen hukum yang ada saat ini sangat menunjang untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. *Kedua*, secara yuridis terbitnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah terutama dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Perubahan kebijakan mengenai pengelolaan keuangan daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi pengaturan mengenai keuangan daerah yaitu adalah untuk menjaga 3 (tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Oleh karena itu, harus ada penyesuaian terhadap substansi peraturan

daerah yang ada saat ini. Hadirnya peraturan daerah Kabupaten Boyolali tentang pengelolaan keuangan daerah ini nantinya juga harus diharmonisasi dan disinkronisasi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Ketiga, secara sosiologis, dalam perspektif sosiologi hukum, hukum (peraturan) selalu ketinggalan atau tertatih-tatih dalam menyesuaikan dengan kebutuhan hukum masyarakat. Sekali sebuah peraturan disahkan, maka sejak saat itu pula peraturan tersebut telah ketinggalan dari realitas kebutuhan hukum masyarakatnya⁹. Oleh sebab itu, agar sebuah peraturan tidak terlalu lebar jarak (*gap*) nya dengan kebutuhan hukum masyarakat, maka terhadap sebuah peraturan perlu dilakukan peninjauan ulang (evaluasi) secara berkala untuk memastikan bahwa aturan tersebut masih relevan dengan kebutuhan masyarakat. Ketidakmampuan sebuah peraturan dalam merespon kebutuhan masa kini masyarakatnya bukan saja akan menyebabkan peraturan tersebut ditinggalkan dan tidak akan lagi dipedomani sebagai sebuah keharusan yang wajib diikuti, tetapi juga peraturan tersebut pastilah tidak akan mampu merealisasikan tujuan mulianya yaitu menciptakan kepastian, kemanfaatan dan keadilan. Bila ini terjadi tentu hukum (peraturan) justru akan menjadi penghambat pembangunan sebuah masyarakat – sesuatu yang seharusnya dihindari – karena

⁹ Lihat juga dalam Romli Atmasasmita, *Hukum Kejahatan Bisnis Teori dan Praktik di Era Globalisasi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 5

sejatinya hukum harus berfungsi untuk melayani kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis di atas, maka kebutuhan akan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang baru (untuk mengganti Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016) merupakan hal yang mendesak untuk diwujudkan. Peraturan Daerah yang baru ini selain menerjemahkan berbagai peraturan yang bersifat vertikal, juga akan memuat kearifan lokal sebagai pembeda dengan adanya peraturan daerah dari daerah lain.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Apa urgensi pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boyolali?
2. Bagaimana landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis, pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boyolali?
3. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang pengelolaan keuangan daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penulisan naskah akademik ini dimaksudkan untuk mendapatkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang disusun secara akademik atas rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali. Secara garis besar, tujuan penulisan naskah akademik ini adalah untuk merumuskan:

1. Permasalahan hukum dan urgensi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang pengelolaan keuangan daerah.
2. Kajian akademik secara mendalam dan komprehensif tentang landasan-landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis mengenai arti penting pengaturan tentang pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Boyolali.
3. Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang pengelolaan keuangan daerah.

Adapun kegunaan pengaturan yang akan dikemukakan dari penyusunan naskah akademik ini yaitu sebagai landasan ilmiah bagi Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Wawancara, diskusi, maupun rapat dengar pendapat dapat dilakukan untuk melengkapi metode yuridis normatif ini.¹⁰

1. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam menyusun naskah akademik ini adalah sumber data sekunder. Adapun sumber data tersebut adalah sebagai berikut:

¹⁰Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2019 tentang Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2020; dan
- 10) Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari buku, jurnal, artikel, hasil forum dengan pendapat yang dilakukan di Kabupaten Boyolali dengan pihak-pihak yang berkepentingan dan terkait, dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas;

- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu ensiklopedia dan kamus jika terdapat kebutuhan untuk merujuknya saat penyusunan naskah akademik ini.

2. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan metode yang digunakan, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka, berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, jurnal, majalah, dan dokumen resmi pemerintah lainnya. Untuk melengkapi data tersebut, maka juga dilakukan forum dengan pendapat di Kabupaten Boyolali bersama beberapa pihak yang berkepentingan dan terkait dengan peraturan daerah ini. Hal ini dimaksudkan agar penelitian ini secara sistematis dan obyektif dapat mengetahui permasalahan-permasalahan yang muncul terkait dengan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Boyolali.

3. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dengan permasalahan yang dikaji. Kemudian sebagai upaya penajaman analisis dan menyelurush (*holistic*), maka digunakan juga pendekatan; 1) Yuridis normatif-filosofis, yaitu pendekatan menitikberatkan pada seperangkat nilai-nilai ideal (filosofis) yang

seyogianya senantiasa menjadi rujukan dalam setiap pembentukan, pengaturan, dan pelaksanaan kaidah hukum; 2) Yuridis normatif-positivis, yaitu pendekatan atau kajian yang memandang hukum dalam wujudnya sebagai kaidah yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan.¹¹

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan dalam penyusunan naskah akademik ini, adalah dengan melakukan studi pustaka dan dengar pendapat. Studi pustaka digunakan untuk mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, dengar pendapat dilakukan dengan pihak yang berkepentingan dan terkait, serta terlibat (*stakeholder*) dalam proses penyusunan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali, dalam rangka memperkuat data terkait permasalahan yang dihadapi *stakeholder* tersebut.

Teknik analisis bahan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan penelitian yang diperoleh dari penelitian, kemudian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

¹¹Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988. Hlm 11-12.

Analisis secara kualitatif dapat diartikan sebagai cara analisis yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah, sehingga memunculkan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif secara mendalam (*in-depth analysis*), yaitu mengkaji masalah secara kasus perkasus untuk kemudian dapat menghasilkan kajian yang menyeluruh, rinci, dalam, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.¹²

¹²Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, UMM Press, Malang, 2009. Hlm. 14-16.

BAB II

LANDASAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Landasan Teoritis

1. Kedaulatan Rakyat dan Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam konsepsi kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa, dan di daerah.¹³ Kedaulatan rakyat mengandung berbagai dimensi yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan lingkungan masyarakat. Meskipun demikian, menurut Bagir Manan, dimana dan kapanpun, demokrasi akan semestinya mengandung atau menunjukkan beberapa esensi yang tidak dapat ditawar yaitu kebebasan (*liberty*) dan persamaan (*equality*) baik dalam dimensi politik, ekonomi, sosial maupun budaya.

Salah satu dimensi politik dari demokrasi adalah kebebasan dan persamaan untuk berperan serta (partisipasi) baik sebagai pelaksana maupun sebagai pengawas dan pengendali penyelenggaraan pemerintahan. Dari sudut ekonomi, sosial, dan budaya, demokrasi mengandung hak bagi rakyat untuk mendapatkan kemakmuran dan keadilan sosial yang seluas-luasnya.

Dalam pasal 23 UUD 1945 (pra perubahan), konsepsi keuangan negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi terhadap kedudukan keuangan negara yang ditentukan APBN sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Dengan kata lain, hakikat *public revenue* dan *expenditure* keuangan negara dalam APBN adalah kedaulatan. Filosofi tersebut sejalan dengan pandangan Rene Stours yang menyatakan¹⁴:

¹³ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, PT Alumni, Bandung, 2011, hlm. 132

¹⁴ Arifin S. Atmaja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 54, dalam *Ibid.*, hlm. 133

The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originate from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on a loftier idea. The idea of sovereignty.

Di dalam pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945¹⁵ ditetapkan sebagai berikut: Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. merujuk pada pasal tersebut memberikan hak begrooting DPR yang dinyatakan dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan pemerintah. Dengan demikian, secara filosofis yuridis- ini tanda kedaulatan rakyat.

Dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).¹⁶ Dalam demokrasi perwakilan, di dalam praktiknya yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek.¹⁷ Dalam banyak hal, sistem demokrasi perwakilan ini, individu mendapatkan kebebasan seluas-luasnya dalam lapangan pemerintahan. Dalam arti dapat ikut menentukan jalannya pemerintahan secara bebas. Wakil-wakil rakyat dituntut untuk memberikan akses yang luas terhadap rakyat yang diwakilinya, seperti informasi ataupun aspirasi.

¹⁵ Pengaturan terkait Pengelolaan Negara diatur dalam BAB VIII UUD NRI 1945 tentang Keuangan Negara. Ketentuan yang terdapat dalam BAB VIII tersebut merupakan konsep baru yang lahir pada amandemen ketiga pada tahun 2000.

¹⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cet 7, 2005, hlm. 109

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 414

Dengan demikian, menurut konsepsi hukum keuangan negara, hakikat APBN adalah kedaulatan yang diberikan kepada DPR. Bukti bahwa pemegang kedaulatan rakyat melalui DPR adalah pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk Undang-Undang. Berdasarkan konsepsi hukum, karena DPR memegang kedaulatan di bidang budget (*hak begrooting*), persetujuan dari DPR terhadap APBN yang diusulkan oleh pemerintah ini merupakan kuasa (*machtiging*). Hal ini berarti titik berat tujuan anggaran negara adalah *autorisatie* (otorisasi) dari *volksvertegenwoordiging* (parlemen) kepada pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran. Dengan menyatakan APBN merupakan *machtiging* berarti tentu harus ada tanggungjawab yang selayaknya diberikan kepada yang memberikan *machtiging*. Dalam UUD NRI 1945, *machtiging* diberikan DPR kepada Pemerintah untuk dilaksanakan. Oleh sebab itu, pemerintah dalam pelaksanaan APBN harus mempertanggungjawabkan kepada DPR.¹⁸

Terkait dengan pengelolaan APBN sebagaimana dijelaskan di atas, ada pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini APBD juga diberlakukan yang sama Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penegasan hak budgeting DPRD sesuai ketentuan perundang-undangan bidang pengelolaan keuangan daerah tersebut memberikan legitimasi absolut kepada DPRD dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah, sekaligus memperkuat peranan masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah. Terkait dengan hal tersebut, setiap tahun pengelolaan keuangan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan oleh kepala daerah kepada DPRD sebagai representasi pelaksanaan fungsi kedaulatan rakyat.

DPRD adalah lembaga legislatif daerah memiliki kedudukan dan kewenangan yang sangat kuat terhadap pengelolaan keuangan

¹⁸ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat...Op.Cit.*, hlm. 134

daerah, hal tersebut dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan Negara. Melalui UU tersebut, DPRD memiliki dua dimensi dalam pengawasan, yaitu pengawasan administratif dan dimensi pengawasan nilai uang yang bersifat investigatif.¹⁹ Tentu saja apabila pengawasan tersebut dapat berjalan dengan optimal, *check and balances* dalam upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) dapat diwujudkan.

2. Arti Penting Pengaturan Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien membutuhkan pengaturan hukum yang dituangkan dalam perangkat peraturan perundang-undangan ("*legal aspect*") agar memiliki sifat yuridgggis-normatif maupun yuridis-sosiologis.²⁰ Pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah dilakukan sesuai dengan maksud diadakannya suatu pengaturan hukum yaitu: "*to provide order, stability, and justice*".²¹ Dengan demikian keberadaan hukum menjadi sesuatu yang sangat substansial secara teoritik dan paradigmatic bagi jalinan pengelolaan keuangan daerah dalam seluruh segmen penyelenggaraan pemerintahan negara. Pada prinsipnya dapat dikatakan bahwa melalui sarana perangkat hukum, pengelolaan keuangan daerah diharapkan memiliki dan menjamin terbangunnya suatu kondisi bermuatan ketertiban, kepastian, dan keadilan.

Hal tersebut sesuai pula dengan elemen dasar dari tujuan (kaidah) hukum dalam pemikiran dan perbincangan filosofis sebagaimana yang dinyatakan oleh O. Notohamidjojo bahwa hukum

¹⁹ Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 319

²⁰ Abdulkadir Muhammad dan Rilda Murni, *Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 1

²¹ Ronald A. Anderson and Walter A. Kumpt, *Business Law; Principles and Cases*, South-western Publishing, 1963, hlm. 9 dalam Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 33

memiliki segi reguler. Hal ini berarti hukum datang dengan *regulerende doelstelling*, yaitu menimbulkan tata dalam masyarakat, demi damai, dan kepastian hukum. Unsur ini merupakan unsur *doelstelling* hukum. Tujuan menimbulkan tata dan kepastian hukum, mengekang merajalelanya *chaos*, pertentangan semuanya lawan semuanya. Dengan mengekang *chaos*, hidup dan usaha kebudayaan manusia dalam masyarakat dimungkinkan dan dijamin dalam ketenteraman serta kepastian hukum. Tanpa hukum, kehidupan dalam kerja sama atas dasar "*la solidarite par division du travail*" akan mustahil belaka. ²²

Lebih dari itu, hukum juga memiliki unsur etis, yaitu bahwa hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau untuk tujuan akhir menuju kepada keadilan, *justitia* dalam lingkup "*provide justice*". Dengan kata lain, hukum memang berorientasi pada suatu tujuan tertentu yang ditetapkan sebagai manifestasi fungsi hukum:

Sesudah elemen atau aspek reguler dalam tujuan hukum, ada segi dalam tujuan hukum yang lebih dalam dan lebih hakiki. Hukum mengarah kepada keadilan. Hukum yang tidak mengarah kepada keadilan adalah bukan hukum. Hukum yang dikosongi segi keadilannya, mewujudkan alat paksa, alat kekuasaan daripada pemerintahan diktator. Sebab itu, kita yang dipanggil mengembalikan hukum perlu tetap waspada agar hukum yang kita gembalakan mengarah kepada keadilan dan menunaikan keadilan.

Kehidupan sosial dan kehidupan kenegaraan tidak mungkin tanpa keadilan. Dari sejarah dunia kita mengetahui bahwa kerajaan-kerajaan dunia beruntuhan, karena meninggalkan keadilan, meninggalkan etos pada umumnya. Soal keadilan bagi kepentingan masyarakat itu demikian penting dan menyoloknya, sehingga filsuf kuno dan filsuf-filsuf sepanjang

²² O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, Beberapa Bab dari Filsafat Hukum, BPK Gunung Mulia, Jakarta Pusat, 1975, hlm. 83-84, dalam *Ibid*

masa, menaruh daya pikirannya untuk menyingkap rahasia pengertian keadilan itu.²³

Dengan pengaturan hukum diagendakan bahwa suatu kegiatan pengelolaan keuangan daerah mempunyai ketertiban, kepastian, dan keadilan. Dengan pengaturan hukum dapat pula dipahami bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dituangkan dalam suatu tatanan hukum positif yang bermuatan norma. Suatu bentuk pengaturan normatif tentang “hukum” senantiasa diancangkan untuk mampu memberikan kejelasan tentang langkah dan upaya pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah apabila dikembangkan sesuai dengan tataran konteksnya. Pengelolaan keuangan daerah tidak dapat dilaksanakan atas dasar “moral-sukarela” tanpa memperhatikan dan dibingkai dalam format hukum. Ini berarti hukum menjadi instrumen penting dalam tatanan pemerintahan yang berkenaan dengan kehidupan pengelolaan keuangan daerah.

Pemahaman kontekstual terhadap hukum merupakan pijakan dasar untuk mengerti hakikat suatu tatanan norma hukum sebagai komponen kehidupan sosial kemasyarakatan dan institusional. Telah dikatakan secara singkat dan tepat oleh seorang hakim senior di Inggris Sir Anthony Mason: “*law can not be treated as a discrete set of principles without a context*”.²⁴

Oleh karena itulah pengaturan hukum memiliki dua titik fungsi yang menandakan adanya posisi hukum dalam pergaulan sosial. Di satu sisi pengaturan hukum berkaitan dengan hasil yang dicapai dengan ketentuan hukumnya, sehingga hukum harus mampu memahami keberadaan dirinya dan masalah yang akan diaturnya. Pada sisi yang lain hukum juga menyadari bahwa diluar dirinya terdapat faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi pengaturan hukum.

²³ *Ibid*

²⁴ J.J.H alih bahasa Arif Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aitya Bakti, Bandung, 1966, hlm. 4

Hal ini menunjukkan bahwa hukum memang bukan sekedar suatu tatanan norma tetapi juga sebagai institusi sosial, sehingga keberadaan hukum pengelolaan keuangan daerah perlu dipahami dalam konteks sosialnya. Tegasnya, sebagai kompleks kaidah hukum bukanlah gejala netral. Hukum berada dalam jalinan problema dan dinamika kemasyarakatan.

Hukum dan fenomena sosial diletakkan pada tataran yang sama. Dalam suasana hukum, “*das sein*” dan “*das sollen*” tidak dapat dipisahkan. Hukum adalah suasana dari “*das sein*” yang didalamnya “*das sollen*” mendapatkan wujudnya. Pada hukum, fakta dan kaidah selalu berjalan saling berhimpitan: hukum adalah fakta dan kaidah sekaligus. Hukum pun tidak cukup diketahui dan dipahami dengan menyoroti kaidah ideal yang dianggap merupakan pencerminan dari hukum. Bahkan Friedrich Karl von Savigny, tokoh Mazhab Sejarah berpesan: “... *that law can not be understood without an appreciation of the social milieu in which it has developed*”.²⁵

Berkenaan dengan pembicaraan tentang hukum, patutlah dikemukakan apa yang disampaikan oleh Max Weber sebagaimana dikutip oleh A.A.G. Peters:

Bentuk apapun yang akan diambil oleh hukum dan praktik hukum di bawah ini dampak pengaruh yang bermacam-macam itu, adalah suatu hal yang mutlak bahwa, sebagai suatu akibat dari kemajuan-kemajuan teknis dan ekonomis, keidaktahuan tentang hukum dari si orang awam akan meningkat. Digunakannya juri-juri atau hakim awam serupa tidak akan cukup untuk menghentikan pertumbuhan yang kontinu dari unsur teknis dalam hukum dan oleh karena itu sifatnya sebagai suatu daerah seorang spesialis. Mau tidak mau gagasan bahwa hukum adalah suatu aparat teknis yang rasional harus berkembang. Suatu aparat yang dapat

²⁵ Suparto Wijoyo, *Hukum dalam Perspektif System Approach (Sebuah Lensa Optikal Memahami Hukum Sebagai Suatu Sistem)*, Pro Justitia, Majalah Hukum, Universitas Katholik Parahyangan, Nomor 2, April 1998, hlm. 17 dalam Soekarwo, *Op. Cit.*, hlm. 37

dipindahkan secara kontinu berdasarkan pertimbangan-pertimbangan kebijaksanaan sedang isinya sama sekali tidak ada sifat-sifatnya yang suci.²⁶

Pemikiran tersebut terasa semakin bermakna dengan ungkapan yang dilontarkan oleh Lawrence Rosen yang dialihbahasakan sebagai berikut:

Ahli sosiologi Perancis Marcel Mauss-lah yang mengatakan, “dalam hal-hwal ilmu pengetahuan orang tak dapat bergerak terlalu lambat; dalam hal-hwal praktis orang tak dapat menunggu.” Di negara-negara baru hal-hwal praktis sangat mendesak dan keterlambatan hukum kesombongan karena jabatan akan dirasakan dengan tajam. Walaupun lembaga hukum berada di bawah tekanan politik dan dibatasi dalam kegiatannya, namun lembaga-lembaga itu dapat merupakan indeks kecenderungan politik suatu rezim-suatu cerin maksud dan penyesuaian serta sarana bagi penyatuan bangsa. Mesin-mesin hukum yang menentukan sendiri legitimasinya, akan tetapi dampaknya tergantung dari pihak-pihak lain dapat menentang vitalitas kontrak sosial dan merangsang konfrontasi dengan kebutuhan-kebutuhan yang mendesak, dengan jalan menuntut disebutnya satu demi satu nilai-nilai dan prioritas-prioritas tertentu. Sebagai alternatif mesin hukum tersebut dapat dimanfaatkan sebagai sarana untuk menyatukan kembali kelompok-kelompok nasional serta lokal dalam suatu tata politik yang tunggal. Walaupun sistem-sistem hukum merupakan salah satu sistem yang paling tidak menarik perhatian dan tampaknya seperti lembaga yang paling tergantung pada faktor lain, namun mungkin sekali akan dibuktikan bahwa sistem-sistem hukum sangat penting artinya dalam proses pembangunan nasional yang berjalan

²⁶ A.A. Peters, *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hlm. 462 dalam *Ibid*

sangat lamban, baik di negara-negara baru, maupun di negara-negara lama.²⁷

Dengan demikian, pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah selalu dapat dibangun dalam suatu rangkaian sistem hukum keuangan (negara) yang memberikan regulasi mengenai aspek kelembagaan yang merumuskan dan melaksanakan pengelolaan keuangan daerah dengan memperhatikan perkembangan masyarakat (“*sociale dynamic*”).²⁸

Hal ini berarti bahwa agar pelaksanaan pengaturan hukum keuangan daerah atau perundang-undangan pada umumnya yang bertujuan untuk pembaruan dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan tersebut dibentuk sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran “sociological jurisprudence”, yaitu hukum yang baik hendaknya dibangun sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat. Sebab jika ternyata tidak, akibatnya adalah pengaturan tersebut tidak dapat dilaksanakan (bekerja) dan acap kali mendapat tantangan.²⁹

3. Posisi Institusi Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Hukum merupakan institusi sosial (pranata kemsyarakatan) yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan keadilan dalam masyarakat. Sebagai suatu institusi sosial, penyelenggaraan yang demikian itu berkaitan dengan tingkat kemampuan masyarakat itu sendiri untuk melaksanakannya. Oleh karena itu suatu masyarakat akan menyelenggarakannya dengan cara tertentu yang berbeda dengan masyarakat yang lain. Perbedaan ini berhubungan erat dengan persediaan perlengkapan yang terdapat dalam masyarakat

²⁷ Lawrence Rosen, *Hukum dan Perubahan Sosial di Negara-negara Baru*, dalam A.A.Q Peters, *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, dalam *Ibid*

²⁸ Lihat Alan Gart, *Regulation*, John Wily & Sons, Inc., New York, 1994. Samuel Mermin, *Law and The Legal System*, Brown anda Company, Boston and Toronoto, 1982 dalam *Ibid*

²⁹ Najmi, *Pengaruh Social engineering dalam Perkembangan Hukum Indonesia* dalam Lili Rasyid dan B Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Remadja Karya, Bandung, 1989, hlm. 103 dalam *Ibid*, hlm. 39

untuk menyelenggarakan keadilan dan hak ini berarti adanya hubungan yang erat antara institusi hukum suatu masyarakat dengan tingkat perkembangan organisasi sosialnya.³⁰

Perkembangan yang terjadi dalam tatanan pemerintahan daerah dalam konteks komunitas sosial berarti juga berpengaruh pada dinamika pengelolaan keuangan daerah atas dasar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kondisi ini jelas memerlukan pemahaman baru terhadap paradigma hukum di bidang pengelolaan keuangan di tengah-tengah wacana paradigmatic *good governance*.

Banyak fakta yang membuktikan bahwa pengelolaan keuangan daerahh berada pada posisi yang menuntut dikembangkannya pemikiran transisional sebagaimana digariskan konsep *paradigmatic transtition*.³¹ Pengembangan hukum pengelolaan keuangan daerah menjadi memiliki relevansi yang signifikan bagi pengembangan kapasitas sosial kemasyarakatan.

Pengembangan pemikiran atas dasar paradigma teoritik transisional diperlukan agar pada studi hukum keuangan daerah tidak terjadi suasana kemandulan hukum. Pengelolaan keuangan daerahh yang sejiwa dan sedasar dengan *good governance* berarti akan menciptakan penataan pengelolaan keuangan yang berkelanjutan untuk mengadakan bangunan organisasi pemerintahan yang *good financial governance*.

Good governance di bidang pengelolaan keuangan baik pada tingkat nasional maupun di daerah menghendaki adanya pengelolaan keuangan yang efisien dan efektif dalam pemanfaatan sumber pembiayaan pemerintahan, sehingga secara administratif *accountable* dalam kerangka pengembangan hukum keuangan (publik).³²

³⁰ *Ibid*, hlm 120 dalam Soekarwo, hlm. 48

³¹ Lihat Boaventure de Sousa Santos, *Toward a new Cammon Sense*, Routledge, New York-London, 1995, dalam *ibid*

³² Amando S. Tolentino, *Good Governance Throught Popular Participation in Sustainabble Development*, dalam G.G. Addink, *Good Governance in Enviromental Law*, Utrecht University, 2001, hlm. 3, dalam *ibid*, hlm 49

Langkah tersebut seiring dengan pergeseran pola pemerintahan dari tatanan sentralistik ke arah desentralistik (otonomi daerah). Konsekuensi yang tampak dengan pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah ini (termasuk di bidang pengelolaan keuangan daerah) dalam konteks pendekatan *structural fungsional* dari Talcott Parsons.³³ Berarti akan terdapat kemunculan fenomena dan kejadian perubahan perilaku secara organisatoris maupun otoritatif institusi pengelolaan keuangan daerah. Di samping itu, terdapat pula perubahan perilaku jajaran administrasi-birokrasi pemerintahan baik di tingkat pusat maupun pada level daerah sebagai akibat perubahan pola pengaturan hukum.

Dalam kaitan ini, patut dikemukakan landasan filosofis betapa pentingnya pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah dengan menjelaskan peran sentral hukum dalam kehidupan manusia. Bukankah hukum juga harus mampu mengajukan alternatif kepada manusia untuk menghadapi aneka regresi dan degenerasi yang mengancamnya.

Merujuk pendapat Herbert A. Simon, perubahan administrative behavior yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan sesuatu yang wajar sedasar dengan perubahan kewenangan yang menentukan peran utama dan sebagai aspek penting yang sangat menentukan, serta menjadi faktor esensial pengambilan keputusan dalam proses administrasi pemerintahan suatu negara (daerah).³⁴ Maka tidaklah dapat dielakkan apabila dominasi aparatur birokrasi menjadi pilar penting dalam konstalasi penentuan pembuatan keputusan secara institusional.

Hal tersebut berlaku pula dalam situasi dan kondisi pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah yang senantiasa terjadi pada dinamika pemerintahan. Perubahan dan pengembangan

³³ Peter Hanilton, Taicott Persons dan Pemikirannya, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1993, hlm 136, dalam *Ibid*

³⁴ Herbert A. Simon, Aministrasi Behavior Administrasi Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi, Bumi Aksara, Jakarta, 1998, hlm.,. 46

bentuk pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah memang membawa implikasi terjauh pada perubahan perilaku birokrasi administrasi pemerintahan dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Birokrasi sendiri secara konseptual merupakan organisasi yang penuh dengan dinamika perkembangan sebagai *rational organization* dan *public administration*.³⁵

Dapatlah dipahami bahwa ternyata melalui tatanan hukum yang diciptakan birokrasi kenegaraan mengenai pengelolaan keuangan daerahh diniscayakan akan tetap memiliki karakter yuridis yang menjamin kepastian dan keterlibatan legalistik sejalan dengan makna substansial kaidah hukum. Dengan demikian, kaidah hukum di bidang pengelolaan keuangan daerah pada intinya harus memiliki kemampuan berlaku secara luas pula dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain itu, dapatlah dimengerti dan dipastikan secara teoritik bahwa pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah harus mempunyai keberlakuan yang komprehensif. Dengan memiliki makna keberlakuan yang lengkap, suatu pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah terprediksi dapat berlaku efektif dan dapat ditegakkan. Hukum pengelolaan keuangan daerah yang dibutuhkan adalah hukum yang mampu berlaku tidak hanya secara yuridis, tetapi juga secara:³⁶

1. Etis (bersifat mewajibkan)
2. Ideal (bertumpu pada kaidah moral yang lebih tinggi)
3. Rill (dijadikan pedoman berperilaku)
4. Ontologis (berpegangan pada tuntutan-tuntutan fundamental dan pembentukan aturan)
5. Sosiologis (menawarkan sesuatu kepada msyarakat)
6. Estetis (memiliki elegansi tertentu) dan
7. Logikal (tidak bertentangan dengan kaidah hukum lain secara internal)

³⁵ Soekarwo, *Op.Cit.*, hlm. 50

³⁶ *Ibid*, hlm 52

Dengan keberlakuan tersebut, pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah tidak sekedar sebagai ketentuan hukum yang bersifat dekoratif, melainkan sebagai aturan hukum yang efektif dan menjamin adanya kepastian dan keadilan hukum dalam keseluruhan tahapan pengelolaan keuangan daerah. Persepsi hukum demikian terbangun dari suatu telaah filosofis atas keberadaan hukum dalam memberikan landasan yuridis pengelolaan keuangan daerah yang memiliki akurasi keberlakuan hukum.

4. Pengelolaan Keuangan Daerah atas Dasar Prinsip-prinsip *Good Governance* di Era Otonomi Daerah

Otonomi daerah telah menjadi wacana publik penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan sudah diimplementasikan selama ini. Pemerintah daerah merupakan komponen penting dalam keseluruhan tatanan bernegara dalam bentuk dan corak manapun. Secara teoritis terdapat enam elemen utama yang membentuk Pemerintah Daerah, yaitu:³⁷

1. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
2. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah;
3. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isu rumah tangga daerah yang bersangkutan;
4. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah;

³⁷ Made Suwandi, *Kebijakan Desentralisasi Masa Kini dan Paradigma Depan, Makalah Seminar Nasional Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Rangka Mendukung Suksesnya Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal*, Jakarta, 21 Maret 2002 dalam Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 2

5. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;
6. Adanya manajemen pelayanan umum (public services) sebagai “end product” dari pemerintah daerah agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis, dan akuntabel.

Keenam elemen di atas secara integrated merupakan suatu sistem yang membentuk pemerintahan daerah. Untuk itulah, maka penataan pemerintah daerah akan selalu berkaitan dengan penataan keenam elemen di atas. Penataan haruslah bersifat terpadu dan menyeluruh, karena pendekatan piece-meal yang dilakukan selama ini akan selalu menghasilkan out-comes yang kurang optimal dan tidak memenuhi sasaran.

Dalam tatanan teoritik dan filosofis, terjadinya perubahan pengaturan hukum seperti tertera dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan 2004, UUPN serta UU Keuangan negara yang mengatur secara nasional tentang pemerintahan daerah, jelas akan menyebabkan terjadinya berbagai perubahan fundamental terhadap elemen-elemen pemerintahan daerah tersebut di atas. Sebagai suatu kenyataan adalah bahwa ternyata dalam kurun waktu yang tidak terlampau lama, berbagai permasalahan telah muncul dalam pelaksanaan undang-undang tersebut. Tataran teoritis diperlukan untuk menjadikan instrumen untuk melakukan analisis terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam koridor Undang-Undang Pemda dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan.³⁸

Secara filosofis, sinergi dari keenam elemen pokok pemerintah daerah termasuk akan dapat memberdayakan pemerintah daerah agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel. Hal ini adalah sejalan dengan alur pikir teoritik yang berkembang secara universal bahwa

³⁸ *Ibid*, hlm. 55

pemerintah daerah dengan otonominya ditujukan untuk mencapai dua tujuan utama, yaitu tujuan politis dan tujuan administratif.³⁹

Tujuan politis akan memposisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan berbangsa dan bernegara. Pemberian otonomi dan pembentukan institusi pemerintahan daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah kecenderungan sentrifugal dalam pemisahan diri.⁴⁰

Tujuan administratif dalam mengisyaratkan pemerintah daerah untuk mencapai efisien, efektivitas, dan ekonomis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah daerah dituntut untuk bertindak hemat dalam memakai uang masyarakat pembayar pajak. Pemerintah daerah yang boros akan kehilangan legitimasi politik dari warganya dalam bentuk tidak dapat dipilihnya kembali mereka dalam menjalankan mandat rakyat setempat dalam mengurus kepentingannya. Proses tersebut akan terkristalisasi dalam pemilihan umum di tingkat lokal.⁴¹ Kombinasi dari kedua tujuan pemerintah daerah yang bersifat universitas tersebut telah melahirkan suatu gagasan bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah daerah harus mampu bertindak ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel.

Hadirnya undang-undang pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan membawa implikasi pada pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah. Terhadap permasalahan pengelolaan keuangan daerah diperlukan langkah penyusunan perencanaan keuangan yang matang. Perencanaan keuangan ini sangat strategis dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan program pembangunan. Pengelolaan keuangan berupaya untuk mengoptimalkan sumber dan penggunaan dana. Dilihat dari tahapan perencanaan keuangan dapat dikenali upaya-upaya "financiele

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 56

⁴¹ *Ibid*

planning” yang mencakup kegiatan-kegiatan penggalian sumber-sumber pendapatan sebagai berikut:⁴²

1. peningkatan penggalian sumber-sumber dana;
2. peningkatan pengendalian penggunaan sumber-sumber dana; dan
3. peningkatan eektivitas dan efisiensi sumber-sumber dana.

Peningkatan penggalian sumber dana atau sumber pendapatan daerah oleh pemerintah daerah dapat dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:⁴³

1. peningkatan pendapatan pajak dan retribusi;
2. peningkatan pendapatan dinas-dinas penghasil dan perusahaan daerah, dan
3. perlindungan sumber dari dampak inflasi.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen administratif mengenai keuangan negara. Dalam kepustakaan ilmu hukum, keuangan negara dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah “geldmiddelen”. Menurut P.H. Van der Kamp, “*Geldmiddelen*” mengandung pengertian: “...*all de recgten die een geld swaarde vertegenwoordegen, Zoombade al hetgeen faan gelden goed tenge volde van die rechten is varkregen...*”.⁴⁴

Apa yang menjadi hak-hak negara yang dapat dinilai dengan uang antara lain adalah: pertama, hak negara menarik sejumlah uang atau barang tertentu dari penduduk negara yang dapat dipaksakan dengan bentuk peraturan perundang-undangan tanpa memberi imbaan secara langsung kepada yang bersangkutan. Bentuk-bentuk penarikan dana ini dilakukan dalam berbagai

⁴² M. Edy Juwono Slamet, *Manajemen Perencanaan Program dan Perencanaan Keuangan*, Seminar Nasional Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, Fakultas, Ekonomi Universitas Airlangga Surabaya, 11 Agustus 2001, hlm. 6 dalam *ibid*, hlm.8

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ H. Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 8

bentuk, seperti pajak, bea cukai, retribusi, dan sebagainya. Dengan bentuk-bentuk penarikan sebagian kekayaan penduduk berupa pajak, bea cukai dan sebagainya negara memperoleh penerimaan menjadi miliknya untuk membiayai tugas negara. Kedua, hak negara (monopoli) mencetak uang (logam atau kertas) dan menentukan uang sebagai alat tukar atau alat pembayaran dalam masyarakat. Ketiga, hak negara untuk mengadakan pinjaman paksa kepada penduduk negara (obligasi, sanering uang, devaluasi nilai uang). Keempat, hak negara untuk teritorial darat, laut dan udara serta segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang merupakan sumber yang besar dalam penggunaannya dapat dinilai dengan uang.⁴⁵

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang memiliki hubungan fundamental dengan fungsi anggaran negara tentu saja sangatlah relevan untuk mengetengahkan pemikiran D. Simmons sebagaimana disunting oleh M. Subagio. dikatakan bahwa fungsi anggaran negara meliputi: fungsi hukum tata negara, fungsi teknis pengurusan, dan fungsi makroekonomis. Fungsi hukum tata negara mengandung makna bahwa tiap-tiap anggaran ditetapkan dengan undang-undang sendiri.

Rancangan undang-undang atau peraturan daerah tentang anggaran bagi pemerintah merupakan alat untuk memperoleh otoritas DPR atau DPRD untuk melakukan pengeluaran sampai jumlah maksimal tertentu dan karena itu juga untuk mengambil tindakan-tindakan yang menghendaki pengeluaran. Fungsi memilih yaitu menimbang-nimbang kepentingan, memutuskan berapa jumlah uang yang hendak dikeluarkan untuk berbagai kegiatan dilakukan pemerintah pada waktu menyampaikan rancangan undang-undang. Staten General menjalankan fungsi memilihnya dengan amandemen dan menerima atau menolak rancangan-rancangan undang-undang itu. Memberikan otoritas (dan pilihan yang terkandung di dalamnya) adalah tujuan primer suatu

⁴⁵ H. Bohari, *Op.Cit.*, hlm. 9-10

anggaran. Fungsi teknis pengurusan berarti anggaran harus menjadi dasar untuk menjalankan pengurusan yang tertib dan serasi dan dengan itu sekalian landasan untuk memberikan perhitungan dan pertanggungjawaban oleh para pengurus dan untuk melaksanakan pengawasan, fungsi teknis pengurusan ini disebut juga dengan fungsi mikro ekonomis. Fungsi makroekonomis mengandung pemikiran bahwa anggaran merupakan landasan bagi kebijaksanaan (beleid) yang ditujukan kepada perkembangan yang seimbang daripada rumah tangga masyarakat.⁴⁶

Hal ini terutama ditujukan yang terpenting ialah hal menentukan tingkat belanja nasional yang dianggap pantas dalam tahun yang mendatang dan sehubungan dengan itu menentukan jumlah pengeluaran negara, jumlah pajak dan pendapatan lainnya, serta kekurangan (defisit) yang mungkin ada. Ketiga fungsi ini menimbulkan masalah teknis anggaran yang memiliki dua aspek prosedur anggaran dan susunan anggaran.⁴⁷

Dengan demikian, dalam pengelolaan keuangan negara, sebenarnya tercakup beberapa peran penting pemerintah suatu negara, yaitu:⁴⁸

1. pemerintah yang memegang pimpinan di bidang keuangan.
2. Penguasa yang menjalankan pengurusan umum serta pejabat yang ditunjuk menjalankan pengurusan khusus bendaharawan.
3. Wilayah (grondebied) berlakunya sistem pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan.
4. Hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban dan pengasasan keuangan.
5. Prosedur yang ditempuh dalam menghadapi ketidakcocokan anggaran.

⁴⁶ Soekarwo, *Op. Cit.*, hlm 61-62

⁴⁷ M. Subagio, *Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1991, hlm. 14-15

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 12

Oleh karena itulah, pembicaraan mengenai keuangan negara pada dasarnya membahas pula topik-topik kajian keuangan badan-badan hukum publik. Badan-badan ini telah dianugerahkan hak-hak hukum publik, sehingga dengan cara lain mampu ikut serta dalam proses-proses ekonomi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mendasar dari badan-badan swasta maupun orang perorangan warga negara⁴⁹

Hal itu berarti bahwa pengelolaan keuangan menyangkut persoalan anggaran negara. Anggaran belanja yang terdapat dalam rangkaian pengelolaan keuangan daerah juga memuat data-data keuangan mengenai pengeluaran-pengeluaran dan penerimaan-penerimaan dari tahun yang lalu, jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan, dan jumlah keuangan yang diusulkan untuk tahun yang akan datang. Tetapi sebagian besar dari ruang pengelolaan keuangan (daerah) dalam anggaran belanja pada umumnya digunakan untuk alokasi biaya-biaya pengeluaran.⁵⁰

Pengeluaran pemerintah dapat dinilai dari berbagai segi, sehingga keseluruhan pengeluaran (negara) pada umumnya dapat dibedakan menjadi sebagai berikut:⁵¹

1. Pengeluaran itu merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi di masa-masa yang akan datang (yang semakin kompetitif).
2. Pengeluaran itu langsung memberikan kesejahteraan dan kegembiraan bagi masyarakat.
3. Merupakan penghematan pengeluaran yang akan datang.
4. Menyediakan kesempatan kerja lebih banyak dan penyebaran tenaga beli yang lebih luas.

⁴⁹ John F. Fua, *Keuangan Negara*, UI Press, Jakarta, hlm. 63 dalam Soekarwo, hlm. 62

⁵⁰ Mustopadidjaja AR, *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2002, hlm. 21

⁵¹ M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, BPFE, Yogyakarta, 1999, hlm. 47

Pengeluaran pemerintah (daerah) pada akhirnya dapat bersifat exhaustive, yaitu merupakan pembelian barang-barang dan jasa-jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun dapat pula untuk menghasilkan barang lain yang diperlukan. Disamping itu pengeluaran pemerintah dapat pula bersifat transfer saja, yaitu berupa pemindahan uang kepada individu-individu untuk kepentingan sosial, kepada perusahaan-perusahaan (korporasi) sebagai subsidi atau dengan demikian, exhaustive expenditure itu mengalihkan faktor-faktor produksi dari sektor swasta ke sektor pemerintah. Sedangkan transfer payments hanya menggeser tenaga pembeli dari unit-unit ekonomi yang satu kepada unit-unit ekonomi yang lain dan membiarkan yang terakhir ini menentukan penggunaan dari uang tersebut. *Exhaustive expenditures* ini dapat merupakan pembelian barang-barang yang dihasilkan oleh swasta misalnya bahan makanan, bangunan-bangunan, mesin-mesin tulis, dan sebagainya sebagainya dan dapat dihasilkan oleh pemerintah sendiri, seperti jasa-jasa guru, militer, pegawai negeri, dan sebagainya.⁵²

Oleh karena itulah secara hakiki dapat diketahui bahwa dalam berbagai dimensi manajemen anggaran negara (pemerintah) terdapat beberapa macam tentang pengeluaran negara dalam lingkup pengelolaan keuangan publik (negara), seperti pengeluaran yang self-liquidating, pengeluaran yang reproduktif, pengeluaran yang tidak self-liquidating maupun yang tidak reproduktif, pengeluaran yang secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan, serta pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang.⁵³

Sebagaimana halnya dalam pengeluaran negara, pada lingkup pengelolaan keuangan, pengeluaran daerah secara esensial harus pula mendasarkan pada konsep "*value for money*" yang tercermin

⁵² *Ibid*, hlm 24

⁵³ *Ibid*, hlm 48

dalam istilah 3E (triple E), yaitu ekonomi, efisien, dan efektivitas. Pengertian ketiga istilah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Ekonomi

Hal ini menyangkut perbandingan antara input (masukan) dengan input value (nilai uang). Ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan pada harga terbaik yang dimungkinkan (*“spending less”*). Pengertian ekonomi mencakup juga pengertian bahwa pengeluaran daerah hendaknya dilakukan secara berhati-hati (*‘prudency’*) dan keuangan daerah harus digunakan secara optimal tanpa pemborosan (hemat). Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis apabila dapat menghilangkan atau mengurangi (berbagai) biaya yang dianggap tidak perlu.⁵⁴

2. Efisien

Efisien berhubungan erat dengan konsep produktivitas, yaitu ratio yang membandingkan antara out put atau keluaran yang dihasilkan terhadap input (masukan) yang digunakan. Proses kegiatan operasional telah dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya diperbandingkan secara relatif terhadap kinerja usaha sejenis atau antar kurun waktu (*“spending well”*)⁵⁵

3. Efektivitas

Efektivitas ini merupakan perbandingan antara outcome dan output. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijaksanaan. Efektivitas dapat berarti diselesaikannya suatu kegiatan pada waktunya dan di dalam batas anggaran yang tersedia. Dapat pula berarti untuk mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang direncanakan. Oleh karena itulah, efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak dari keluaran

⁵⁴ Soekarwo, *Op.Cit.*, hlm 65-66.

⁵⁵ *Ibid*

program dalam mencapai tujuan program, yaitu outcome atau hasilnya dalam mencapai tujuan fungsional dan tujuan akhir. Semakin besar kontribusi pengeluaran yang dilakukan terhadap nilai pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan dapat dikatakan makin efektif proses kerja dari unit atau instansi (pemerintah) dimaksud.⁵⁶

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah yang sedasar dengan konsepsi pemerintahan “*good governance*”, patut dikemukakan pandangan universal dari *World Bank*. *World Bank* telah mensinonimkan paradigma *good governance* dengan suatu tatanan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan makna terdalam dalam demokrasi yang efisien, menghindari salah alokasi dana dan investasi yang lahhkah, serta pencegahannya terjadinya korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework. Berdasarkan hal-hal inilah UNDP mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut:⁵⁷

1. *Participation*

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi, berbicara serta berbicara secara konstruktif.

2. *Rule of Law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

3. *Tranparancy*

Trannsparansi dibangun atas dasar kebebasan arus komunikasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta, 2000, hlm. 6-7

secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4. *Responsiveness*

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba melayani setiap stake holders.

5. *Consensus Orientation*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. *Equality*

Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7. *Effectiveness and Efficiency*

Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8. *Accountability*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stake holder. Accountabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. *Strategic vision.*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk membangun hal semacam ini.

Sebagai suatu bahan perbandingan, dapat dikemukakan adanya pemahaman esensial tentang *good governance* yang berkembang di Thailand seperti berikut ini:⁵⁸

Good governance is essential to the creation of harmony, stability, and order among all sectors of society, public, private, and individual, as well as to the continuing progress and development of the country. As system based on good governance, one that incorporates the concepts of fairness, transparency, and public participation in accordance with a democratic system under a constitutional monarchy, that adheres to respect for human dignity as well as Thai cultural norms and value, and that is enlightened through a global perspective, will be strong enough to withstand the threat of future crises and able to minimize negative impact.

Maka dalam pemerintahan yang dibidang *good governance* dipastikan tercerminnya suasana harmoni, stabilitas, dan ketertiban antar semua sektor pemerintah. Dari konsepsi tersebut dijabarkan mengenai enam elemen utama *good governance*, yaitu *the rule of law, the rule of integrity, the rule of transparency, the rule of participation, the rule of accountability, and the rule of value for money.*⁵⁹

Tatanan pemerintahan yang berbasis prinsip *good governance* berarti harus memperhatikan “aturan main”, integritas hukum, transparansi hukum, partisipasi, akuntabilitas, dan berwawasan keuangan secara yuridis. Pada dasarnya konsep *good governance* sendiri apabila dilihat dari dimensi pemerintahan dapatlah dinilai melalui aspek-aspek yang berikut ini, antara lain:⁶⁰

1. Hukum (sebagai formulasi kebijakan publik), ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik, dan ekonomi.

⁵⁸ *Office of the Civil Service Commission, Good Governance*, Bangkok, Thailand, 1999, hlm. 3 dalam Soekarwo, *Op. Cit...*, hlm. 58

⁵⁹ *Ibid*, hlm 3-4, dalam *ibid.* hlm 68-69

⁶⁰ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Op. Cit...*, hlm. 8

2. Administrative competence and transparency. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informasi.
3. Desentralisasi, desentralisasi regional, dan dekonsentrasi di dalam departemen.
4. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makroekonomi.

Maka wujud nyata pengelolaan keuangan daerah yang bertumpu pada tatanan *good governance* (yang dewasa ini telah menjadi pola dinamik penyelenggaraan negara di saentero dunia yang digolongkan menuju kemantapan demokrasi) adalah pengelolaan keuangan daerah yang bernuansa:

1. Solid.
2. Bertanggungjawab.
3. Efisien.
4. Efektif.
5. Diselenggarakan secara partisipatif.

Mengikuti karakteristik *good governance* yang berupa rule of law, berarti pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan berdasarkan panduan pengaturan hukum yang menjamin perlindungan hukum (*legal protection*) bagi warga negara secara integratif (terpadu) dan konstruktif (membangun). Bahkan status institusi hukum tersebut harus mampu mengkonstruksi tatanan pengelolaan keuangan daerah yang menjamin *financial sustainability*.⁶¹

Dalam kaitan ini, patut ditekankan pula bahwa dalam konsep *good governance* pada dasarnya terdapat dua bidang kajian penting secara teknis maupun prinsip. Kedua hal dimaksud yang dapat

⁶¹ Soekarwo, *Op.Cit.*, hlm 70

dikatakan sebagai esensi dari sebuah tatanan yang berdasarkan pemikiran *good governance* adalah:⁶²

1. *Improving the management of public resources through reforms covering public sector institutions; and*
2. *Supporting the development and maintenance of a transparent and stable economic and regulatory environment conducive to efficient private sector activities.*

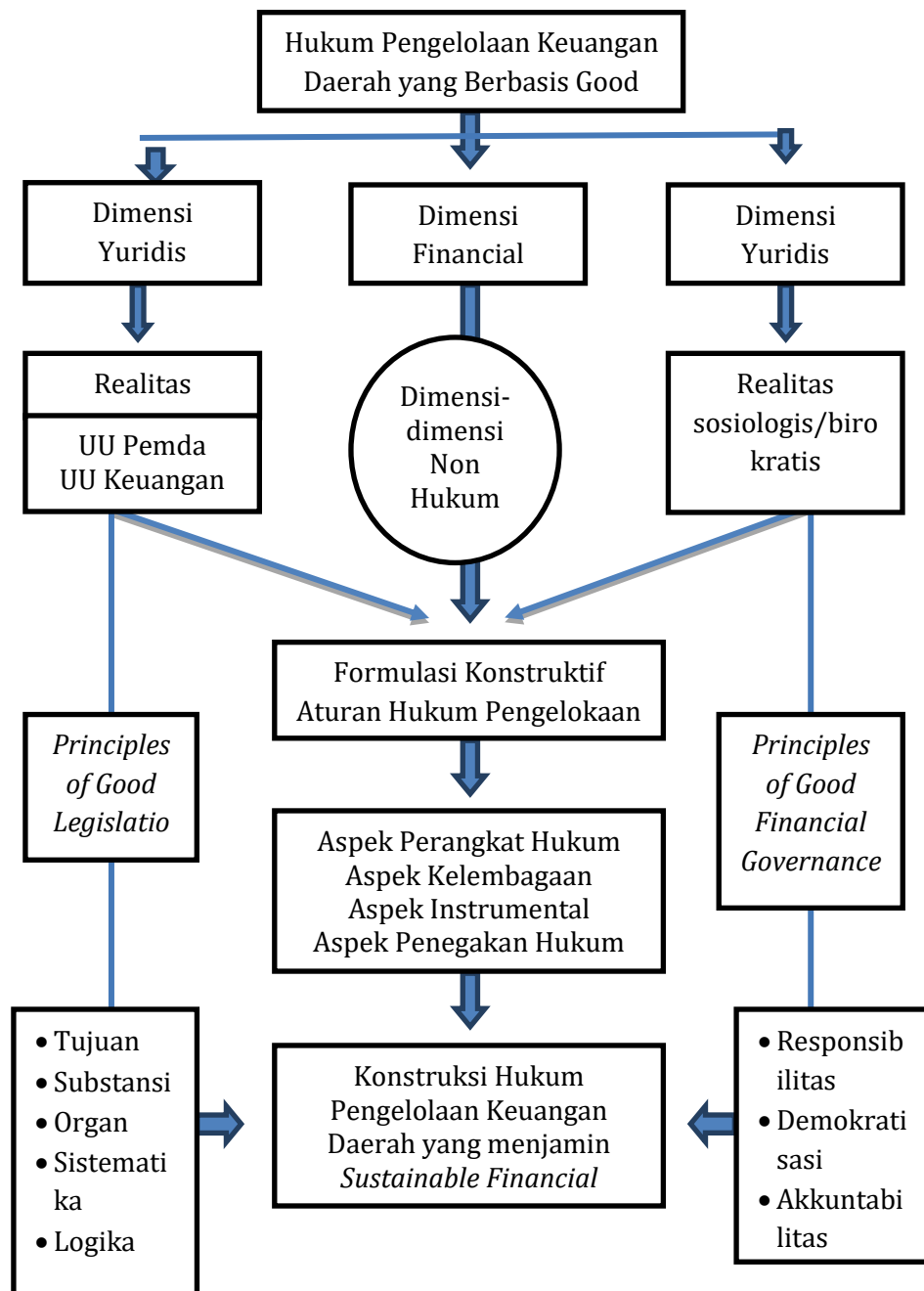
Lebih jauh lagi dapat dikatakan bahwa melalui pengertian dan prinsip-prinsip dari *good governance*, suatu pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah memiliki tujuan utama yaitu:⁶³

1. *To create efficient mechanism and approaches to promote good governance, to facilitate timely analysis and forecasting of critical situations by responsible agencies, as well as to enable prompt and effective responses by those in authority in the public and private sector.*
2. *To develop the analytical and research capacities essential to the formulation of effective policy guidelines as well the provision of accurate, straightforward, and ethical recommendations necessary for good governance.*
3. *To improve the speed, transparency, and fairness of management and decision-making system within government and in the private business sector.*
4. *To assurance public access to information, particularly with regard to issues of nation concern, to encourage public participation in the decision-making process and problem resolution of the government.*
5. *To prevent corruption, misconduct, and malpractice for personal benefit and gain in both the public and private sector and to create a sense of mutual responsibility towards society.*

⁶² International Monetary Fund, *Good Governance The IMF's Role*, Washington DC, 1997, hlm. 4 dalam *ibid*, hlm. 71

⁶³ *Ibid*, hlm. 71

Berikut digambarkan alur berfikir hukum pengelolaan keuangan daerah yang berbasis prinsip-prinsip *good governance*:



B. Kajian Asas

1. Asas Umum Peraturan Perundang-undangan

Secara umum, terdapat tiga asas utama yang digunakan sebagai acuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Masing-masing telah digunakan sejak zaman Romawi Kuno hingga hari ini. Asas pertama yaitu asas *lex superior derogate legi inferior*, hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) yang lebih tinggi kedudukannya mengecualikan hukum yang lebih rendah.⁶⁴ Asas kedua yaitu *lex specialis derogate legi generalis*, hukum yang mengatur hal-hal yang bersifat spesifik atau khusus mengecualikan hukum yang mengatur hal-hal yang bersifat umum.⁶⁵ Asas ketiga yaitu *lex posteriori derogate legi priori*, hukum yang lebih baru mengecualikan hukum yang lama.⁶⁶

2. Asas Materil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas material pembentukan suatu peraturan perundang-undangan menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn terdiri atas:

a. Asas pengayoman

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas kemanusiaan

Mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Asas kebangsaan

⁶⁴ Abdul Rachmad Budiono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bayumedia, Malang, 2005, hlm. 105

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 104

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 106

Mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

d. Asas kekeluargaan

Mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan

e. Asas kenusantaraan

Senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Asas bhinneka tunggal ika

Memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Asas keadilan

Harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Asas ketertiban dan kepastian hukum

Dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa, dan negara.

3. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah harus merujuk beberapa asas umum yang menjadi prinsip dasar agar pengelolaan keuangan daerah dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Penyelenggara keuangan daerah wajib mengelola keuangan daerah dengan mengacu pada asas-asas umum dan mencakup keseluruhan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan.

Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi, diwujudkan dalam APBD yang ditetapkan dengan peraturan daerah.⁶⁷ Asas umum dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.⁶⁸ Berikut penjelasan makna dari beberapa asas umum tersebut:⁶⁹

- a. Efisien, merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
- b. Ekonomis, merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;
- c. Efektif, merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil;
- d. Transparan, merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;

⁶⁷ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 359-360.

⁶⁸ Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁶⁹ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara...*, *Loc. Cit.*

- e. Bertanggung jawab, merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan;
- f. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya;
- g. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

C. Praktik Empiris

1. Kondisi Keuangan Pemerintah Kabupaten Boyolali

Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2016, 2017, dan 2018 berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan serta undang-undang terkait lainnya. Pemeriksaannya terdiri dari Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.⁷⁰

Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan opini atas kewajiban penyajian laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Boyolali. *Pertama*, Opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Boyolali selama 2016-2018 diberikan penilaian oleh BPK dengan pendapat “Wajar Tanpa Pengecualian” atau WTP. *Kedua*, ditemukan adanya kelemahan Sistem Pengendalian Intern dalam penyusunan laporan keuangan. Kelemahan-kelemahan tersebut cukup beragam, sehingga oleh

⁷⁰ Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Jawa Tengah, *Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2016, 2017, dan 2018*

BPK diberikan rekomendasi kepada Bupati agar segera menyelesaikan program-program di daerah.⁷¹

Ketiga, ditemukan juga adanya ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Contohnya, di tahun 2018, laporan bea perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan yang terlambat atau tidak disampaikan oleh notaris belum dikenakan sanksi administrasi sebesar 62 juta; dan penempatan dana pemerintah Kabupaten Boyolali sebesar 2.070 milyar pada PD BPR BKK Boyolali tidak sesuai ketentuan dan hilangnya pendapatan daerah minimal sebesar 223.924 juta dari kebutuhan deposite.⁷²

Untuk hal tersebut, BPK merekomendasikan kepada Bupati Boyolali agar memerintahkan kepala BKD untuk menginstruksikan Kepala Bidang Pajak supaya menarik denda keterlambatan penyampaian laporan BPHTB dari notaris kas ke Kas Daerah sebesar 62 juta; dan memerintahkan Direktur PD BPR BKK Boyolali supaya menyetorkan kelebihan penyertaan modal beserta bunga ke Kas Daerah Kabupaten Boyolali sebesar 2,305 milyar.⁷³

Kemudian, Badan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Boyolali juga rutin menyampaikan Laporan Evaluasi Administrasi Pelaksanaan APBD Triwulan kepada Bupati Boyolali. Sebagai triwulan akhir yakni Triwulan III, disampaikan pada bulan Oktober 2019 kepada Bupati Boyolali. Telah diterbitkan sebagai dasar pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2019, yaitu: 1) Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2019; 2) Peraturan Bupati Boyolali Nomor 34 Tahun 2019 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2019; 3)

⁷¹ Ibid

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

Peraturan Bupati Boyolali Nomor 32 Tahun 2019 tentang Peraturan Bupati tentang Standar Biaya Honorarium, Biaya Makan dan Minum, Biaya Diklat/Kursus, dan Standar Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2019; 4) Surat Penyediaan Dana (SPD) kegiatan Belanja Langsung yang dibuat per Triwulan, untuk Triwulan IV Tahun Anggaran 2019 sudah diterbitkan sebagai dasar pelaksanaan anggaran kas bulan Oktober, November, dan Desember.⁷⁴

Gambaran umum dari Struktur APBD terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah, meliputi: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah. Belanja Daerah terdiri dari terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung, serta Pembiayaan Daerah terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.⁷⁵

Dalam laporan di atas, dijabarkan mengenai Realisasi Anggaran, Pendapatan, dan Belanja Daerah (Belanja Tidak Langsung dan Langsung).

2. Hasil FGD

Focus Grup Discussion (FGD) pertama dilaksanakan pada 20 November 2019 bertempat di Kantor Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Boyolali yang dihadiri oleh perwakilan dari Sekretariat Daerah, Badan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Boyolali, Dinas Kesehatan, Perwakilan Rumah Sakit, Puskesmas dan OPD lain yang terkait.

Berdasarkan hasil FGD tersebut ditemukan beberapa fakta. *Pertama*, tim menjabarkan kewenangan Pasal 280 UU Pemda yang berisikan, mengelola Dana Secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menyinkronkan Pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat, serta melaporkan

⁷⁴ Badan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Boyolali, *Laporan Evaluasi Administrasi Pelaksanaan APBD Triwulan IV Tahun Anggaran 2019*

⁷⁵ *Ibid*

realisasi pendanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan. Kedua, dasar hukum yang digunakan dalam kajian ini ialah UU No. 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP PKD).

Ketiga, kebaruan dalam PP Tahun 2019 antara lain, Penentuan kebijakan umum anggaran-plafon prioritas anggaran sementara (KUA-PPAS) dapat disahkan oleh kepala daerah, tanpa persetujuan oleh DPRD jika dalam 1,5 bulan pembahasan belum menemukan kesepakatan; ihwal Kuasa Pengguna Anggaran (KUA) yang diperluas, dan dipertegas yang tadinya hanya berada di tingkat provinsi, kini akan ada di tingkat kabupaten dan kotamadya untuk beberapa satuan perangkat kerja daerah.

Kemudian, menyoal struktur APBD juga mengalami perubahan, dan beberapa poin yang perlu untuk dilakukan kajian lebih lanjut.

Tahapan Perencanaan dan Anggaran. menggunakan pendekatan kinerja. Implikasinya, penganggaran berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada kinerja terukur sehingga ada unsur kinerja dalam setiap dokumen penganggaran. Pendekatan kinerja ini lebih berfokus kepada keluaran dan hasil.

Tahapan Pelaksanaan dan Penatausahaan. (1) Mempertegas fungsi verifikasi dalam SKPD, sehingga pelimpahan kewenangan penerbitan SPM kepada SKPD. (2) Mengembalikan tugas dan wewenang bendahara sebagai pemegang kas dan juru bayar. (3) Adanya pemisahan tugas antara pihak yang melakukan otorisasi, pihak yang menyimpan uang, dan pihak yang melakukan pencatatan.

Tahapan Pertanggungjawaban. Adanya 7 laporan Keuangan berupa neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional,

laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan

Keempat, perlu dilakukan penyesuaian atas Peraturan Daerah Kab. Boyolali Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasca diterbitkannya PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. *Kelima*, perlu Forum Khusus untuk penggalan data terkait pelaksanaan Peraturan Daerah Kab. Boyolali Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Keenam, forum menginginkan adanya Peraturan Daerah yang tidak hanya sekedar turunan dari peraturan di atasnya (dalam hal ini Peraturan Pemerintah terkait/given), akan tetapi juga memperhatikan dengan jelas apa saja kebutuhan daerah terkait dengan keuangan daerah. *Kedua*, peraturan-peraturan di Kabupaten Boyolali yang terkait dengan keuangand daerah cukuplah kompleks dan membingungkan, sehingga perlu dikaji bagaimana menyikapi peraturan-peraturan yang sudah ada. Menyangkut hal ini, peraturan daerah tentang keuangan daerah juga merupakan peraturan yang cukup sering diubah sehingga ke depan perlu penyesuaian-penyesuaian.

Ketujuh, perlu diperhatikan tentang adanya pembentukan perangkat daerah baru dalam Permendagri 72 Tahun 2019. Begitu pula dengan adanya Perda Boyolali 2016 tentang Keuangan Daerah, harus dicabut sebelum rencana Perda ini diselesaikan. *Kedelapan*, masih terdapat OPD yang *double verifikasi* sehingga perlu dipertegas kewenangan otorisasi, menyimpan uang, dan sebagainya.

Kesembilan, rumah sakit selaku BLUD mengalami kendala dalam pengelolaan keuangan, begitu juga dengan penataorganisasian di puskesmas, dan OPD lain.

Berdasarkan diskusi pada pertemuan tanggal di atas, forum mengusulkan untuk melakukan FGD penggalan data lanjutan sebagai tindak lanjut dari pelengkapan data yang lebih spesifik.

Dalam rangka pemantapan terhadap penyusunan naskah akademik dan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, tim penyusun melaksanakan penggalan data melalui *Focus Group Discussion* (FGD) pada tanggal 30 Desember 2019. Dalam kesempatan FGD tersebut dihadiri oleh Badan Keuangan Daerah Kabupaten Boyolali, Sekretaris Daerah Kabupaten Boyolali, Biro Hukum, dan Organisasi Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Boyolali. Pada FGD tersebut disepakati beberapa hal:

- a. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah perlu dihadirkan untuk mencabut sekaligus mengganti Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 dan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. Substansi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang baru diharapkan mengadopsi materi muatan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan juga mengatur mengenai kearifan lokal yang ada di Kabupaten Boyolali;
- c. Adapun kearifan lokal yang selama ini ada di Pemerintahan Kabupaten Boyolali adalah sebagai berikut:
 - Pelaksanaan terkait Standar Biaya Honorarium, Biaya Makan Dan Minum, Biaya Diklat/Kursus Dan Standar Harga Pengadaan Arang/Jasa;
 - Pelaksanaan terkait Standar Biaya Honorarium, Biaya Makan dan Minum, Biaya Diiklat/Kursus dan Standar Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Kabupaten Boyolali digunakan sebagai pedoman dalam perencanaan APBD Kabupaten Boyolali dan pedoman bagi Perangkat Daerah dalam melaksanakan belanja daerah.
 - Analisis Standar Biaya (ASB) dalam Peraturan Bupati hanya menentukan standar dalam penilaian kewajaran

belanja atas Anggaran yang diajukan Perangkat Daerah dalam melaksanakan sebuah kegiatan

- Pedoman Penatausahaan Pelaksanaan APBD

- Pendapatan
- Belanja
- Pembiayaan

Kebijakan yang sudah diterapkan

- a. Sistem Pembayaran Non Tunai

Setiap pembayaran belanja APBD dapat melalui sistem pembayaran non tunai

- b. Penatausahaan Keuangan Berbasis Teknologi Informasi.

Proses perencanaan dan penganggaran, penatausahaan penerimaan, penatusahaan pengeluaran dan pelaporan Keuangan Daerah dapat menggunakan aplikasi komputer dan/atau alat elektronik lainnya.

- c. Kebijakan Akuntansi

Bupati menetapkan Peraturan Bupati tentang kebijakan akuntansi Pemerintah Daerah dengan berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan.

- d. Pemeriksaan dan Pengawasan

Pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

- e. Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah

Pedoman teknis mengenai penatausahaan keuangan BLUD diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN TERKAIT

A. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Salah satu aspek penting dalam pembentukan peraturan, adalah dimilikinya kewenangan bagi organ pembentuknya. Demikian juga dalam pembentukan perda, pembentukan perda harus didasarkan pada lingkup kewenangan. Sedangkan sumber kewenangan terdiri dari tiga, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Secara atribusi UUD 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan yang secara tegas diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "*Pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*". Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, pemerintah daerah membutuhkan payung hukum ditingkat daerah, hal ini bertujuan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat semakin membaik setiap waktunya. Berkaitan dengan hal tersebut maka berdasarkan pasal ini, Pemda diberi kewenangan untuk membentuk perda, yaitu UU di tingkat lokal yang pembuatannya juga terdiri dari DPRD dan kepala daerah.

Disamping itu, alasan pemerintah daerah untuk membentuk perda juga dapat karena adanya delegasi dari peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya, atau perintah untuk membentuk peraturan daerah yang mana perintah pendelegasian tersebut telah disebutkan secara tegas.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dengan bentuk Negara kesatuan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi

dan tugas pembantuan.⁷⁶ Demikian pengaturan mengenai otonomi daerah di Indonesia yang dalam tataran konstitusi telah mengamanatkan dengan rinci bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem otonomi daerah. Dalam konteks otonomi, asas yang diterapkan oleh Indonesia adalah asas desentralisasi dan tugas pembantuan, sedangkan untuk asas sentralisasi tidak mendapat tempat. Menurut sebagian pihak, hal tersebut adalah bukti bahwa Indonesia menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya.

Dengan diakomodirnya sistem desentralisasi dalam ketatanegaraan Indonesia, maka segala urusan pemerintahan tidak mutlak menjadi urusan pemerintah pusat namun disebar antar seluruh tingkatan pemerintahan, mulai dari pemerintah kabupaten/kota hingga pemerintah provinsi. Bahkan, menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, jenjang pemerintahan telah sampai ke tingkat desa. Bidang pemerintahan yang mutlak menjadi urusan pemerintah pusat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut:⁷⁷

1. urusan luar negeri;
2. urusan pertahanan;
3. urusan keamanan;
4. urusan peradilan;
5. urusan kebijakan moneter dan fiskal;
6. urusan agama.

Selain keenam bidang urusan yang menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat di atas, pemerintah pusat dan Pemda memiliki kewenangan masing-masing. Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dibagi menurut standar yang telah

⁷⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal 27.

⁷⁷ Lihat dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

ditetapkan dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Selain urusan diatas terdapat urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Oleh karena itu untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (UU No 17 Tahun 2003) dibentuk atas pandangan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

Selama ini dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia

Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381. Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320. Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundangundangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.

Hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara

pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD

Dalam UU No 17 Tahun 2003 pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan

dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- a. akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- b. profesionalitas;
- c. proporsionalitas;
- d. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- e. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBD dalam UU No 17 Tahun 2003 meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai

instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945.

Sehubungan dengan itu, dalam undang-undang ini disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPRD.

Dalam konteks hubungan keuangan, dengan semakin luas dan kompleksnya kegiatan pengelolaan keuangan negara, perlu diatur ketentuan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan lembaga-lembaga infra/supranasional. Ketentuan tersebut meliputi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, pemerintah asing, badan/lembaga asing, serta hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat. Dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral ditegaskan bahwa pemerintah pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Selain itu,

UU No 17 Tahun 2003 mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBD, pemerintah daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBD semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBD pada semester berikutnya. Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara.

2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No 1 Tahun 2004) dibentuk untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. UU No 1 Tahun 2004 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam undang-undang perbendaharaan negara ini ditetapkan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi

dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam UU No 1 Tahun 2004 diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.⁷⁸

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, UU No 1 Tahun 2004 menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisitas. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.⁷⁹

Ketentuan yang diatur dalam UU No 1 Tahun 2004 dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan

⁷⁸ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

⁷⁹ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu UU No 1 Tahun 2004 selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut UU Pemda, mengatur mengenai pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Klasifikasi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.⁸⁰

⁸⁰ Lihat dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan dan khususnya urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar, pemerintah pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membantu daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.⁸¹

Secara khusus pengaturan keuangan daerah diatur dalam BAB XI tentang Keuangan Daerah. Adapun prinsip umum hubungan keuangan pemerintah pusat dengan daerah diatur dengan prinsip pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah meliputi:⁸²

- f. pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
- g. pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;

⁸¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸² Pasal 279 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- h. pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang; dan
- i. pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).

Sedangkan dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, pemerintahan daerah mempunyai kewajiban untuk melakukan pengelolaan keuangan Daerah meliputi:

- a. mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
- b. menyinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat; dan
- c. melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.

Dalam konteks otoritas pemegang kuas atas pengelolaan keuangan yang ada di daerah menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan. Dimana Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, yang juga dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah.

Sedangkan untuk pendapatan daerah terdiri atas *pertama*, pendapatan asli daerah yang meliputi: (1) pajak daerah; (2) retribusi daerah; (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (4) pendapatan asli daerah yang sah lainnya. *Kedua*, pendapatan transfer. *Ketiga*, ain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Pendapatan transfer kemudian dirinci menjadi transfer Pemerintah Pusat terdiri atas: (1) dana perimbangan; (2) dana otonomi khusus; (3) dana keistimewaan; dan (4) dana Desa. Sedangkan transfer antar-Daerah terdiri atas pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan. Lebih rinci lagi klasifikasi terhadap dana perimbangan oleh undang-undang di bagi atas DBH, DAU, dan DAK, yang mana undang-undang pemda kemudian mendelegasikan pengaturan hal tersebut lebih rinci dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

Selain mengatur hal diatas, undang-undang pemda secara umum kemudian mengatur pengelolaan keuangan daerah diantaranya: (1) belanja daerah; (2) pembiayaan; (3) pengelolaan barang milik daerah; (4) APBD; (5) perubahan APBD; (6) pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; (7) evaluasi rancangan perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan (8) pelaksanaan tata usaha keuangan daerah. Oleh karena undang-undang pemda telah megurai beberapa pengaturan pengelolaan keuangan daerah yang sifatnya umum, lebih spesifik pengaturanya kemudian di delegasikan untuk diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah, yang secara tegas dikatakan dalam Pasal 330 bahwa *“ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah”*

4. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No 12 Tahun 2019) dibentuk atas dasar perintah/di delegasikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tetang Pemerintahan

Daerah sebagaimana tergambar dalam konsiderans menimbang yang menyebutkan secara tegas bahwa kehadiran PP No 12 Tahun 2019 yaitu untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelum PP No 12 Tahun 2019 dibentuk, pengelolaan keuangan daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No 58 Tahun 2005) yang kemudian telah dicabut sebagai akibat dari adanya perubahan peraturan pemerintah tersebut. Kehadiran PP No 12 Tahun 2019 adalah upayakan penyempurnaan atas beberapa kekurangan dan kelemahan PP No 58 Tahun 2005. Secara umum pembaharuan yang dapat ditemukan dalam PP No 12 Tahun 2019 meliputi tiga hal yaitu pada tahap: (1) perencanaan dan penganggaran; (2) pelaksanaan dan penatausahaan; dan (3) pertanggungjawaban keuangan daerah. Tiga pila perubahan tersebut tergambar sebagai berikut:

a. Perencanaan dan Penganggaran

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dari aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dari pendekatan ini adalah proses untuk mengklarifikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit

organisasi. Anggaran yang telah dikelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan.

PP No 12 Tahun 2019 menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Perda dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Kepala Daerah kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Perda dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota atau Menteri untuk provinsi guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Perda tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di pemerintahan daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan

kinerja lebih fokus pada keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) dari kegiatan.

Hal ini terjadi akibat kurangnya informasi tentang Keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, PP No 12 Tahun 2019 menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

b. Pelaksanaan dan Penatausahaan

Proses pelaksanaan anggaran merupakan proses yang terikat dengan banyak peraturan perundang-undangan yang juga sudah banyak mengalami perubahan, maka PP No 12 Tahun 2019 disusun dalam rangka melakukan penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir.

PP No 12 Tahun 2019 juga mempertegas fungsi verifikasi dalam SKPD, sehingga pelimpahan kewenangan penerbitan SPM kepada SKPD atau Unit SKPD yang merupakan wujud dari pelimpahan tanggung jawab pelaksanaan anggaran belanja dapat

sesuai dengan tujuan awal yaitu penyederhanaan proses pembayaran di SKPKD

PP No 12 Tahun 2019 juga mengembalikan tugas dan wewenang bendahara sebagai pemegang kas dan juru bayar yang sebagian fungsinya banyak beralih kepada Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK). Pemisahan tugas antara pihak yang melakukan otorisasi, pihak yang menyimpan uang, dan pihak yang melakukan pencatatan juga menjadi fokus Peraturan Pemerintah. Pemisahan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya kecurangan selama Pengelolaan Keuangan Daerah serta meningkatkan kontrol internal pemerintah daerah.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penJrusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk pemerintah daerah sehingga dukungan dan kerja sama dari berbagai pihak di pemerintahan daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntansi akrual

c. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban keuangan daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh pemerintah daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan

perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

Penambahan jumlah laporan keuangan yang harus dibuat oleh pemerintah daerah merupakan dampak dari penggunaan akuntansi berbasis akrual. Pemberlakuan akuntansi berbasis akrual ini merupakan tantangan tersendiri bagi setiap pemerintah daerah karena akan ada banyak hal yang dipersiapkan oleh pemerintah daerah salah satunya yaitu sumber daya manusia.

Selain berbentuk laporan keuangan, pertanggungjawaban keuangan daerah juga berupa laporan realisasi Kinerja. Melalui laporan ini, masyarakat bisa melihat sejauh mana kinerja pemerintah daerahnya. Selain itu, laporan ini juga sebagai alat untuk menjaga sinkronisasi dari proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan pemerintah daerah. Melalui laporan ini pemerintah daerah bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020 (Permendagri No 33 Tahun 2019) dibentuk untuk melaksanakan kebijakan dan petunjuk teknis perencanaan dan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diperlukan sebagai pedoman penyusunan APBD.

Kehadiran Permendagri No 33 Tahun 2019 juga merupakan perintah/delegasi untuk melaksanakan ketentuan Pasal 308 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan ketentuan Pasal 89 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2020 meliputi:⁸³

- a. sinkronisasi kebijakan Pemerintah Daerah dengan kebijakan Pemerintah;
- b. prinsip penyusunan APBD;
- c. kebijakan penyusunan APBD;
- d. teknis penyusunan APBD; dan
- e. hal khusus lainnya.

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2020 merupakan penjabaran tahun pertama pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 yang memuat sasaran, arah kebijakan, dan strategi pembangunan. Penyusunan RKP merupakan upaya dalam menjaga kesinambungan pembangunan terencana dan sistematis yang dilaksanakan oleh masing-masing maupun seluruh komponen bangsa dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia secara optimal, efisien, efektif dan akuntabel dengan tujuan akhir meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan.

RKP Tahun 2020 dimaksudkan sebagai pedoman bagi Kementerian/Lembaga dalam penyusunan Rencana Kerja (Renja) Tahun 2020 dan menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2020. RKPD digunakan sebagai pedoman dalam proses penyusunan rancangan peraturan

⁸³ Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020

daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2020.

Berkaitan dengan itu, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota harus mendukung tercapainya 5 (lima) prioritas pembangunan nasional sesuai dengan potensi dan kondisi masing-masing daerah, mengingat keberhasilan pencapaian prioritas pembangunan nasional dimaksud sangat tergantung pada sinkronisasi kebijakan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah dan antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah dan pemerintah provinsi yang dituangkan dalam RKPD

5 (lima) prioritas pembangunan nasional Tahun 2020 dimaksud, meliputi:

- a. pembangunan manusia dan pengentasan kemiskinan;
- b. infrastruktur dan pemerataan wilayah;
- c. nilai tambah sektor riil, industrialisasi dan kesempatan kerja;
- d. ketahanan pangan, air, energi dan lingkungan hidup; dan
- e. stabilitas pertahanan dan keamanan.

Untuk itu, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun RKPD Tahun 2020 mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri mengenai Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2020. Sinkronisasi kebijakan Pemerintah Daerah dan pemerintah lebih lanjut dituangkan dalam rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang disepakati bersama antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Tahun Anggaran 2020. KUA dan PPAS pemerintah KUA dan PPAS

pemerintah kabupaten/kota berpedoman pada RKPD Tahun 2020 masing-masing kabupaten/kota yang telah disinkronisasikan dengan RKP Tahun 2020 dan RKPD provinsi Tahun 2020. Hasil sinkronisasi kebijakan tersebut dicantumkan pada PPAS

B. Sinkronisasi dan Harmonisasi Antar-Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan hasil evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan di atas, terdapat korelasi antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Bahwa pada prinsipnya pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu dalam rangka untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Prinsip inipula sejalan dengan hakikat pengelolaan keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.

Oleh karena basis keuangan daerah hadir bersamaan dengan kewenangan dan urusan yang harus di urus oleh pemerintah daerah maka secara yuridis Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memang menjadi acuan utama yang mengatur secara umum pengelolaan keuangan yang ada di daerah. Kemudian secara lebih lanjut mendelegasikan pengaturannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai peraturan pokok dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. untuk pengaturan secara teknis Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 kemudian kembali mendelegasikan pengaturan Pedoman penyusunan APBD dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor

33 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020.

Meskipun demikian pengelolaan keuangan daerah tetap mengacu pada asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yaitu akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Selain itu juga pengelolaan keuangan daerah juga tunduk pada prinsip dan pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁴

Filosofi pembentukan Peraturan Daerah ini terkait dan tidak dapat terlepas dari tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia. Pencapaian tujuan pemerintah negara Indonesia, yang antara lain *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial* sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945 tentu membutuhkan tata kelola pemerintahan yang baik.⁸⁵ Tanpa tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), maka mustahil tujuan bernegara tersebut dapat tercapai dengan baik pula.

Tata kelola pemerintahan yang dimaksud dalam konteks ini salah satunya adalah tata kelola keuangan, khususnya keuangan negara (c.q. keuangan daerah). Keuangan negara harus dikelola oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah selaku pemegang kuasa pengelolaan keuangan negara secara bertanggung jawab dengan memerhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk

⁸⁴ Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁸⁵ Lihat alinea 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁶ Adapun kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara ini semata-mata digunakan untuk mencapai tujuan bernegara.⁸⁷ Pemerintah daerah selaku institusi pemerintahan yang terbilang cukup berhadapan secara langsung dengan masyarakat tentu harus terus mengupayakan pengelolaan keuangan daerah dengan baik, sehingga dapat menunjang realisasi kebijakan dan program pemerintahan secara optimal bagi masyarakat.

Studi tentang keuangan negara dimaksudkan untuk merumuskan tujuan-tujuan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, seperti misalnya tujuan akan pertumbuhan ekonomi atau distribusi penghasilan yang lebih merata.⁸⁸ Tujuan ini dapat dicapai misalnya dengan menentukan kebijakan untuk membangun dan memulihkan kestabilan ekonomi. Kebijakan-kebijakan sejenis ini dapat menjadi pertimbangan dalam perumusan pengaturan keuangan daerah. Oleh karenanya kehadiran peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah menjadi penting guna mengakomodasi berbagai tujuan tersebut.

Sehubungan dengan kebutuhan untuk memastikan termanifestasikannya prinsip kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat maka pengelolaan keuangan daerah perlu diatur. Peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah ini nantinya dimaksudkan untuk mengatur pengelolaan keuangan daerah agar selaras dan menunjang pewujudan tujuan pemerintah negara Indonesia sebagaimana yang telah diejawantahkan dalam perencanaan pembangunan. Selain itu, pengaturan pengelolaan keuangan daerah ini menjadi penting untuk memastikan bahwa keuangan daerah terkelola secara bertanggung jawab dengan

⁸⁶ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁸⁷ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁸⁸ Endang Larasati, *Paradigma Baru Keuangan Negara dan Ruang Lingkupnya*, Modul 1, Keuangan Publik, 2015, hlm. 1.22

memerhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan pengelolaan keuangan daerah ini juga tidak hanya sebatas untuk melimpahkan wewenang dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, namun yang jauh lebih penting adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah. Keuangan daerah yang dikelola dengan baik diharapkan akan bermuara pada peningkatan kualitas dan hasil pendapatan daerah, serta mampu meningkatkan usaha-usaha pembangunan di daerah.

Indikator perkembangan kesejahteraan rakyat sebagaimana diungkapkan oleh Badan Pusat Statistik, antara lain terletak pada aspek kependudukan, kesehatan dan gizi, pendidikan, ketenagakerjaan, taraf dan pola konsumsi, perumahan dan lingkungan, tingkat kemiskinan, dan aspek sosial lainnya.⁸⁹ Pencapaian sejumlah indikator tersebut tentu membutuhkan sumber daya keuangan yang optimal. Sehubungan dengan hal tersebut maka pengaturan pengelolaan keuangan daerah harus berbasis pada upaya penyejahteraan rakyat di daerah ini.

Pengaturan pengelolaan keuangan daerah ini juga seiring dengan upaya membangun sistem pendayagunaan sumber daya keuangan yang berintegritas. Terbangunnya sistem pengelolaan keuangan yang baik dan dikolaborasikan dengan pemanfaatan teknologi diharapkan dapat mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bebas korupsi.

⁸⁹ Ali Said dan Lestyowati (ed), *Indikator Kesejahteraan Rakyat/Welfare Indicators 2015*, Badan Pusat Statistik (BPS), Jakarta, 2015hlm. 61-135

B. Landasan Sosiologis

Pemerintah Kabupaten Boyolali pada dasarnya tertib dalam administrasi segala jenis pelaporan keuangan. Opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Boyolali selama 2016-2018 diberikan penilaian oleh BPK dengan pendapat “Wajar Tanpa Pengecualian” atau WTP.

Meski demikian, ditemukan adanya kelemahan Sistem Pengendalian Intern dalam penyusunan laporan keuangan. Kelemahan-kelemahan tersebut cukup beragam, sehingga oleh BPK diberikan rekomendasi kepada Bupati agar segera menyelesaikan program-program di daerah. Juga ditemukan adanya ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, telah diterbitkan sebagai dasar pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2019, yaitu: 1) Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2019; 2) Peraturan Bupati Boyolali Nomor 34 Tahun 2019 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2019; 3) Peraturan Bupati Boyolali Nomor 32 Tahun 2019 tentang Peraturan Bupati tentang Standar Biaya Honorarium, Biaya Makan dan Minum, Biaya Diklat/Kursus, dan Standar Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2019; 4) Surat Penyediaan Dana (SPD) kegiatan Belanja Langsung yang dibuat per Triwulan, untuk Triwulan IV Tahun Anggaran 2019 sudah diterbitkan sebagai dasar pelaksanaan anggaran kas bulan Oktober, November, dan Desember.

Melihat dinamika pengelolaan keuangan di Pemerintah Kabupaten Boyolali, peraturan-peraturan di Kabupaten Boyolali yang terkait dengan keuangan daerah cukuplah kompleks dan membingungkan, sehingga perlu dikaji bagaimana menyikapi

peraturan-peraturan yang sudah ada. Menyangkut hal ini, peraturan daerah tentang keuangan daerah juga merupakan peraturan yang cukup sering diubah sehingga ke depan perlu penyesuaian-penyesuaian. Diperlukan Peraturan Daerah yang tidak hanya sekedar turunan dari peraturan di atasnya (dalam hal ini Peraturan Pemerintah terkait/given), akan tetapi juga memperhatikan dengan jelas apa saja kebutuhan daerah terkait dengan keuangan daerah.

Perlu diperhatikan tentang adanya pembentukan perangkat daerah baru sebagaimana amanat dari peraturan-peraturan lain tentang keuangan daerah. Begitu pula dengan adanya Perda Boyolali 2016 tentang Keuangan Daerah, harus dicabut sebelum rencana Perda ini diselesaikan.

Masih terdapat OPD yang *double verifikasi* sehingga perlu dipertegas kewenangan otorisasi, menyimpan uang, dan sebagainya. Sebagai contoh, rumah sakit selaku BLUD mengalami kendala dalam pengelolaan keuangan, begitu juga dengan penataorganisasian di puskesmas, dan OPD lainnya.

C. Landasan Yuridis

Negara hukum merupakan negara yang dalam penyelenggaraan negaranya berdasarkan pada hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Pada hakikatnya negara hukum menjadikan hukum sebagai ruh dari setiap tindakan. Filosofi dari terbentuknya negara hukum berawal dengan keresahan tidak adanya perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia yang kemudian terjadi kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan negara. Hal tersebut kemudian menjadi dasar bahwa hukum diperlukan dalam penyelenggaraan negara. Selain untuk menjamin kepastian dalam penyelenggaraan

negara, hukum juga dijadikan sebagai alat untuk melindungi hak-hak dasar manusia.

Peraturan daerah merupakan peraturan hukum tertulis yang memiliki ruang lingkup pada daerah tertentu saja, sehingga hanya berlaku pada daerah tempat dibentuknya. Peraturan daerah merupakan solusi dalam menghadapi stagnasi pembangunan daerah, dalam rangka penyelenggaraan negara maupun mengakomodasi aspirasi, kebutuhan hukum, kondisi maupun permasalahan khusus pada daerah tertentu. Pembentukan peraturan daerah merupakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah.

Salah satu aspek penting dalam pembentukan peraturan adalah kewenangan yang dimiliki oleh organ pembentuknya. Demikian juga dalam pembentukan perda, pembentukan perda harus didasarkan pada lingkup kewenangan. Sumber kewenangan sendiri terdiri dari atas tiga hal, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Secara atribusi UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan yang secara tegas diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menentukan, bahwa *Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Peraturan daerah dapat berupa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI 1945 tersebut menjadikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk membuat dan menyusun suatu Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembentukan peraturan perundang-undangan mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa, "*Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan*

yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota". Pemerintahan daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Provinsi) dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota dapat melakukan pembentukan peraturan daerah.

Salah satu aspek penting dalam pembentukan peraturan, adalah dimilikinya kewenangan bagi organ pembentuknya. Demikian juga dalam pembentukan perda, pembentukan perda harus didasarkan pada lingkup kewenangan. Dalam rangka menjalankan otonomi daerah, dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 dijelaskan bahwa "*Pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*". Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya membutuhkan payung hukum ditingkat daerah, hal ini bertujuan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat semakin membaik setiap waktunya. Berkaitan dengan hal tersebut maka berdasarkan pasal ini, Pemda diberi kewenangan untuk membentuk perda, yaitu UU di tingkat lokal yang pembuatannya juga terdiri dari DPRD dan kepala daerah.

Ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat⁹⁰, sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan

⁹⁰ Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.⁹¹

Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Oleh karena itu untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

Pada prinsipnya pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu dalam rangka untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Prinsip tersebut sejalan dengan hakikat pengelolaan keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka perlu untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali.

⁹¹ Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Landasan Sosiologis

Pemerintah Kabupaten Boyolali pada dasarnya tertib dalam administrasi segala jenis pelaporan keuangan. Opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Boyolali selama 2016-2018 diberikan penilaian oleh BPK dengan pendapat “Wajar Tanpa Pengecualian” atau WTP.

Meski demikian, ditemukan adanya kelemahan Sistem Pengendalian Intern dalam penyusunan laporan keuangan. Kelemahan-kelemahan tersebut cukup beragam, sehingga oleh BPK diberikan rekomendasi kepada Bupati agar segera menyelesaikan program-program di daerah. Juga ditemukan adanya ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, telah diterbitkan sebagai dasar pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2019, yaitu: 1) Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2019; 2) Peraturan Bupati Boyolali Nomor 34 Tahun 2019 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2019; 3) Peraturan Bupati Boyolali Nomor 32 Tahun 2019 tentang Peraturan Bupati tentang Standar Biaya Honorarium, Biaya Makan dan Minum, Biaya Diklat/Kursus, dan Standar Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2019; 4) Surat Penyediaan Dana (SPD) kegiatan Belanja Langsung yang dibuat per Triwulan, untuk Triwulan IV Tahun Anggaran 2019 sudah diterbitkan sebagai dasar pelaksanaan anggaran kas bulan Oktober, November, dan Desember.

Melihat dinamika pengelolaan keuangan di Pemerintah Kabupaten Boyolali, peraturan-peraturan di Kabupaten Boyolali yang terkait dengan keuangan daerah cukuplah kompleks dan membingungkan, sehingga perlu dikaji

bagaimana menyikapi peraturan-peraturan yang sudah ada. Menyangkut hal ini, peraturan daerah tentang keuangan daerah juga merupakan peraturan yang cukup sering diubah sehingga ke depan perlu penyesuaian-penyesuaian. Diperlukan Peraturan Daerah yang tidak hanya sekedar turunan dari peraturan di atasnya (dalam hal ini Peraturan Pemerintah terkait/given), akan tetapi juga memperhatikan dengan jelas apa saja kebutuhan daerah terkait dengan keuangan daerah.

Perlu diperhatikan tentang adanya pembentukan perangkat daerah baru sebagaimana amanat dari peraturan-peraturan lain tentang keuangan daerah. Begitu pula dengan adanya Perda Boyolali 2016 tentang Keuangan Daerah, harus dicabut sebelum rencana Perda ini diselesaikan.

Masih terdapat OPD yang *double verifikasi* sehingga perlu dipertegas kewenangan otorisasi, menyimpan uang, dan sebagainya. Sebagai contoh, rumah sakit selaku BLUD mengalami kendala dalam pengelolaan keuangan, begitu juga dengan penataorganisasian di puskesmas, dan OPD lainnya.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN

A. Sasaran

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu aspek penting dalam pemerintahan daerah. Pengelolaan keuangan daerah bahkan bisa menjadi faktor penentu jalannya roda pemerintahan di daerah. Oleh karenanya pengelolaan keuangan daerah perlu dikelola secara baik dan bersih. Dan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang bersih dan baik, maka pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel. Sebab pengelolaan keuangan daerah yang bersih dan baik ini menjadi kunci terwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik pula.

Regulasi mengenai pengelolaan keuangan daerah ternyata mengalami perkembangan. Kabupaten Boyolali saat ini telah memiliki peraturan daerah mengenai pengelolaan keuangan daerah, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Namun dalam perkembangannya terkini, saat ini terdapat regulasi terbaru mengenai pengelolaan keuangan daerah, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Maka peraturan sebelumnya yang dimiliki Kabupaten Boyolali mestinya juga harus dilakukan penyesuaiannya dengan peraturan terbaru dari pusat.

Dengan demikian sasaran utama dari pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang Pengelolaan

Keuangan Daerah ini tidak lain adalah melakukan penyesuaian antara Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Berdasarkan kajian teoritis, pendekatan yuridis, dan pengamatan empiris, maka arah dan jangkauan pengaturan dalam peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah yang akan disusun ini harus menyesuaikan dengan pengaturan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Adapun arah dan jangkauan pengaturan tentang pengelolaan daerah ini setidaknya meliputi pengelola keuangan daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah, penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan dan penatausahaan, laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja daerah dan perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah, penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, kekayaan daerah dan utang daerah, badan layanan umum daerah, penyelesaian kerugian keuangan daerah, informasi keuangan daerah, serta pembinaan dan pengawasan.

1. Bab II Pengelola Keuangan Daerah

Bab ini terdiri dari sepuluh bagian, yang meliputi tentang: pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, koordinator pengelolaan keuangan daerah, pejabat pengelola

keuangan daerah, pengguna anggaran, kuasa pengguna anggaran, pejabat pelaksana teknis kegiatan satuan kerja perangkat daerah, pejabat penatausahaan keuangan satuan kerja perangkat daerah, pejabat penatausahaan keuangan unit skpd, bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran, dan TAPD.

Pada intinya bab ini mengatur mengenai pemegang kekuasaan untuk mengelola keuangan daerah di Kabupaten Boyolali. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah Bupati. Bupati juga bertindak sebagai wakil pemerintah daerah Kabupaten Boyolali dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sejumlah kewenangan Bupati dalam rangka mengelola keuangan daerah telah dijabarkan di dalam draf peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah ini. Bupati melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan Keuangan Daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah, yang terdiri dari sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah, kepala SKPKD selaku PPKD, dan kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran. Adapun mengenai tugas masing-masing Pejabat Perangkat Daerah tersebut telah diatur secara rinci di dalam rancangan peraturan daerah ini, yang telah disesuaikan dengan peraturan pemerintah mengenai pengelolaan keuangan daerah terbaru.

Bab ini juga mengatur bahwa Pejabat Perangkat Daerah tersebut dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dapat membentuk atau mendelegasikannya kepada lembaga di bawahnya. Misalnya PPKD selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) mengusulkan pejabat di lingkungan SKPKD kepada Bupati untuk ditetapkan sebagai Kuasa BUD. Kemudian Pengguna Anggaran juga dapat melimpahkan sebagian

kewenangannya kepada kepala Unit SKPD selaku KPA. PA/KPA dalam melaksanakan Kegiatan menetapkan pejabat pada SKPD/Unit SKPD selaku PPTK. Kepala SKPD selaku PA menetapkan PPK SKPD untuk melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD. Bupati juga menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran. Dan dalam rangka penyusunan APBD, Bupati dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TADP) yang dipimpin oleh sekretaris daerah.

2. Bab III Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Bab ini terdiri lima bagian, yaitu: bagian umum, struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pendapatan daerah, pembiayaan daerah, serta bagian surplus dan defisit. Bab ini mengatur bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Daerah dan kemampuan Pendapatan Daerah, dengan berpedoman pada KUA PPAS yang didasarkan pada RKPD. Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam bentuk uang dianggarkan dalam APBD. Pada bagian struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. APBD tersebut diklasifikasikan menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada bagian pendapatan daerah diatur bahwa pendapatan daerah dirinci menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, jenis, obyek, dan rincian obyek Pendapatan Daerah. Pendapatan Daerah terdiri atas pendapatan asli Daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Pendapatan asli Daerah meliputi: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang

sah. Ketentuan masing-masing item dalam struktur APBD tersebut telah dijabarkan dengan jelas di dalam rancangan peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah ini.

Pada bagian pembiaian daerah diatur bahwa pembiayaan daerah terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Pembiayaan daerah dirinci menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, jenis, obyek, dan rincian obyek Pembiayaan daerah. Penerimaan pembiayaan daerah bersumber dari: (a) SiLPA; (b) pencairan Dana Cadangan; (c) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; (d) penerimaan Pinjaman Daerah; (e) penerimaan kembali Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau (f) penerimaan Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengeluaran pembiayaan dapat digunakan untuk: (a) pembayaran cicilan pokok Utang yang jatuh tempo; (b) penyertaan modal daerah; (c) pembentukan Dana Cadangan; (d) Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau (e) pengeluaran Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun mengenai ketentuan lebih rinci tentang penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan juga telah diatur di dalam rancangan peraturan daerah ini.

Pada bagian Surplus dan Defisit diatur bahwa dalam hal APBD diperkirakan surplus, APBD dapat digunakan untuk pengeluaran Pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan jika APBD diperkirakan defisit, maka APBD dapat didanai dari penerimaan Pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut dan rinci mengenai surplus dan deficit APBD ini juga telah diatur di dalam rancangan peraturan daerah ini.

3. Bab IV Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Bab ini terdiri dari bagian Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Prioritas Platform Anggaran Sementara, bagian Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan bagian Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pada bagian Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Prioritas Platform Anggaran Sementara diatur bahwa kewenangan untuk menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD ada pada Bupati. Namun Bupati melimpahkan kewenangannya tersebut kepada ketua TAPD. Rancangan KUA memuat: (a) kondisi ekonomi makro daerah; (b) asumsi penyusunan APBD; (c) kebijakan Pendapatan Daerah; (d) kebijakan Belanja Daerah; (e) kebijakan Pembiayaan Daerah; dan (f) strategi pencapaian. Sedangkan rancangan PPAS disusun dengan tahapan:

- a. menentukan skala prioritas pembangunan daerah;
- b. menentukan prioritas Program dan Kegiatan untuk masing-masing urusan yang disinkronkan dengan prioritas dan program nasional yang tercantum dalam rencana kerja Pemerintah Pusat setiap tahun; dan
- c. menyusun capaian Kinerja, Sasaran, dan platform anggaran sementara untuk masing-masing Program dan Kegiatan.

Pada bagian ini juga diatur bahwa Bupati menyampaikan rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli untuk dibahas dan disepakati bersama antara Bupati dan DPRD. Kesepakatan terhadap rancangan KUA dan rancangan PPAS tersebut ditandatangani oleh Bupati dan pimpinan DPRD

paling lambat minggu kedua bulan Agustus. Dan jika Bupati dan DPRD tidak menyepakati bersama rancangan KUA dan rancangan PPAS, maka paling lama 6 (enam) minggu sejak rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan kepada DPRD, Bupati menyampaikan Rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD berdasarkan RKPD, rancangan KUA, dan rancangan PPAS yang disusun Bupati, untuk dibahas dan disetujui bersama antara Bupati dengan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada bagian Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja diatur bahwa kepala SKPD menyusun RKA SKPD berdasarkan KUA dan PPAS dengan menggunakan pendekatan: (a) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Daerah; (b) penganggaran terpadu; dan (c) penganggaran berdasarkan Kinerja. RKA SKPD tersebut disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD sesuai dengan jadwal dan tahapan yang diatur dalam Peraturan Menteri tentang pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan setiap tahun. Jika terdapat penambahan kebutuhan pengeluaran akibat keadaan darurat termasuk belanja untuk keperluan mendesak, kepala SKPD dapat menyusun RKA SKPD diluar KUA dan PPAS. Ketentuan lebih rinci mengenai hal ini telah diatur di dalam rancangan peraturan daerah ini.

Pada bagian Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur bahwa RKA SKPD yang telah disusun oleh kepala SKPD disampaikan kepada TAPD melalui PPKD untuk diverifikasi. Verifikasi tersebut untuk menelaah kesesuaian antara RKA SKPD dengan sejumlah item berikut ini:

- a. KUA dan PPAS;
- b. Prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya;

- c. dokumen perencanaan lainnya;
- d. capaian Kinerja;
- e. indikator Kinerja;
- f. analisis standar belanja;
- g. standar harga satuan;
- h. perencanaan kebutuhan BMD;
- i. Standar Pelayanan Minimal;
- j. proyeksi perkiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya;
dan
- k. Program dan Kegiatan antar RKA SKPD.

4. Bab V Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Bab ini terdiri dari bagian Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, bagian Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, bagian Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perbup tentang Penjabaran Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah, serta bagian Penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perbup tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pada bagian Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur bahwa Bupati wajib mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen pendukung kepada DPRD paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum 1 (satu) bulan tahun anggaran berakhir untuk memperoleh persetujuan bersama antara Bupati dan DPRD. Jika Bupati tidak mengajukan rancangan Perda tentang APBD maka dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembahasan rancangan Perda tentang APBD dilaksanakan oleh Bupati dan DPRD

setelah Bupati menyampaikan rancangan Perda tentang APBD beserta penjelasan dan dokumen pendukung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada RKPD, KUA, dan PPAS.

Kemudian pada bagian Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur bahwa Bupati dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Berdasarkan persetujuan bersama itulah, Bupati menyiapkan rancangan Perbup tentang penjabaran APBD. Jika DPRD dan Bupati yang tidak menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD dalam 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun maka dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan jika terjadi keterlambatan penetapan APBD karena Bupati terlambat menyampaikan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD dari jadwal, maka sanksi tidak dapat dikenakan kepada anggota DPRD.

Pada bagian selanjutnya diatur bahwa Rancangan Perda tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Perbup tentang penjabaran APBD disampaikan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3 (tiga) hari sejak tanggal persetujuan rancangan Perda tentang APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh Bupati. Rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perbup tentang penjabaran APBD tersebut disertai dengan RKPD, KUA, dan PPAS yang disepakati antara Bupati dan DPRD.

Penyempurnaan hasil evaluasi dilakukan Bupati melalui TAPD bersama dengan DPRD melalui badan anggaran. Hasil penyempurnaan tersebut ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD. Keputusan pimpinan DPRD nantinya dijadikan dasar penetapan Perda tentang APBD. Keputusan

pimpinan DPRD dilaporkan pada sidang paripurna berikutnya. Keputusan pimpinan DPRD disampaikan kepada Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari setelah keputusan tersebut ditetapkan.

Kemudian pada bagian selanjutnya lagi diatur bahwa rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perbup tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi ditetapkan oleh Bupati menjadi Perda tentang APBD dan Perbup tentang penjabaran APBD. Penetapan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perbup tentang penjabaran APBD dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun sebelumnya. Bupati menyampaikan Perda tentang APBD dan Perbup tentang penjabaran APBD kepada Gubernur paling lambat 7 (tujuh) hari setelah Perda dan Perbup ditetapkan. Jika Bupati berhalangan, pejabat yang berwenang menetapkan Perda tentang APBD dan Perbup tentang penjabaran APBD.

5. Bab VI Pelaksanaan dan Penatausahaan

Pada BAB ini disusun terdiri atas 8 (delapan) bagian, yaitu bagian umum, pelaksanaan dan penatausahaan Kas Umum Daerah, penyiapan dokumen pelaksanaan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, Anggaran Kas dan Surat Penyediaan Dana (SPD), pelaksanaan dan penatausahaan pendapatan daerah, pelaksanaan dan penatausahaan belanja daerah, pelaksanaan dan penatausahaan pembiayaan daerah, dan pengelolaan barang milik daerah.

Hal yang diatur dalam BAB ini pada pokoknya mencakup tata administrasi pelaksanaan dan penatausahaan penerimaan, pengeluaran, penguasaan uang/kekayaan daerah. Suatu hal yang prinsip bahwa Semua Penerimaan dan Pengeluaran Daerah wajib dianggarkan dalam APBD. Sehingga tidak boleh ada lalu lintas keuangan (penerimaan/pungutan, maupun pengeluaran) selain yang telah diatur dan ditetapkan

dalam Perda. Selain itu juga mengenai tanggung jawab pejabat yang memiliki kewenangan menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen keuangan untuk memastikan kebenaran material dan akibat yang ditimbulkan.

Materi dalam bagian ini juga perlu memberikan atribusi kepada Bupati untuk menetapkan para pejabat yang akan diberi kewenangan dalam pelaksanaan APBD, agar APBD dapat terlaksana secara bertanggungjawab.

Agar tercipta kepastian hukum dalam pelaksanaan dan penatausahaan Kas Umum Daerah, pemerintah daerah perlu memiliki Rekening Kas Umum pada Bank Umum yang sehat, yang penetapannya dilakukan oleh Bupati. Dalam pelaksanaan operasional Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah, maka Bendahara Umum Daerah dapat membuka rekening penerimaan dan rekening pengeluaran. Rekening penerimaan digunakan untuk menampung Penerimaan Daerah setiap hari, sementara rekening pengeluaran dioperasikan sebagai rekening yang menampung pagu dana untuk membiayai Kegiatan Pemerintah Daerah sesuai rencana pengeluaran. Jika diperlukan, Bupati dapat memberi izin kepada kepala SKPD untuk membuka rekening penerimaan melalui BUD yang telah ditetapkan oleh Bupati pada Bank Umum, agar memudahkan dalam pelaksanaan, penatausahaan, dan pengawasan keuangan pada level SKPD.

Dalam rangka manajemen kas, Pemerintah Daerah perlu diberikan ruang untuk mendepositokan dan/atau melakukan investasi jangka pendek atas uang milik Daerah yang sementara belum digunakan sepanjang tidak mengganggu likuiditas Keuangan Daerah, tugas daerah, dan kualitas pelayanan publik. Deposito dan/atau investasi jangka pendek tersebut harus disetor ke Rekening Kas Umum Daerah paling lambat per 31 Desember.

Berkaitan dengan penyiapan dokumen pelaksanaan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, kepala SKPD diberikan tugas dan tanggung jawab untuk menyusun dan menyampaikan. Rancangan DPA SKPD ini harus memuat sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran, rencana penerimaan dana, dan rencana penarikan dana setiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan. Rancangan DPA SKPD ini perlu diverifikasi agar sesuai dengan Peraturan Bupati tentang penjabaran APBD. TAPD merupakan struktur yang tepat untuk melakukan verifikasi rancangan DPA SKPD bersama dengan kepala SKPD yang bersangkutan. DPA SKPD yang telah diverifikasi dan disahkan baru bisa digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran.

Berkaitan dengan anggaran kas dan SPD, PPKD selaku BUD perlu diberikan tugas menyusun Anggaran Kas Pemerintah Daerah untuk mengatur ketersediaan dana dalam mendanai pengeluaran sesuai dengan rencana penarikan dana yang tercantum dalam DPA SKPD. Anggaran Kas tersebut memuat perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar yang digunakan untuk mendanai Pengeluaran Daerah dalam setiap periode.

Penerbitan SPD oleh PPKD dalam rangka manajemen kas, harus dengan mempertimbangkan: (a) Anggaran Kas Pemerintah Daerah; (b) ketersediaan dana di Kas Umum Daerah; dan (c) penjadwalan pembayaran pelaksanaan anggaran yang tercantum dalam DPA SKPD. Hal-hal lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Anggaran Kas dan SPD ini perlu dijabarkan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Bupati yang berpedoman pada Peraturan Menteri.

Berkaitan dengan pelaksanaan dan penatausahaan pendapatan daerah, perlu diatur lalu lintas penyetoran

penerimaan. Bendahara Penerimaan wajib menyetor seluruh penerimaannya ke Rekening Kas Umum Daerah paling lambat dalam waktu 1 (satu) hari. Dalam hal kondisi geografis Daerah sulit dijangkau dengan komunikasi, transportasi, dan keterbatasan pelayanan jasa keuangan, serta kondisi objektif lainnya, maka penyetoran penerimaan dapat melebihi 1 (satu) hari yang hal ini harus mengacu Peraturan Bupati. Bendahara Penerimaan dilarang menyimpan uang, cek, atau surat berharga yang dalam penguasaannya lebih dari 1 (satu) hari, kecuali terdapat kondisi geografis Daerah yang sulit dijangkau dengan komunikasi, transportasi, dan keterbatasan pelayanan jasa keuangan, serta kondisi objektif lainnya; dan/atau diatasmamakan secara pribadi.

Bendahara Penerimaan pada SKPD wajib menyelenggarakan pembukuan terhadap seluruh penerimaan dan penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya. Bendahara Penerimaan pada SKPD juga wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada PA melalui PPK SKPD paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya. Selain itu, Bendahara Penerimaan pada SKPD wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada PPKD paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya. PPKD melakukan verifikasi, evaluasi, dan analisis atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dalam rangka rekonsiliasi penerimaan.

Pengembalian atas kelebihan Penerimaan Daerah yang sifatnya berulang dan terjadi pada tahun yang sama maupun tahun sebelumnya dilakukan dengan membebankan pada rekening penerimaan yang bersangkutan. Namun, untuk yang sifatnya tidak berulang yang terjadi dalam tahun yang sama dilakukan dengan membebankan pada rekening penerimaan yang bersangkutan. Sedangkan untuk yang sifatnya tidak

berulang yang terjadi pada tahun sebelumnya dilakukan dengan membebaskan pada rekening belanja tidak terduga.

Sehubungan dengan pelaksanaan dan penatausahaan belanja daerah, hal yang prinsip perlu diatur adalah bahwa setiap pengeluaran harus didukung bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih. Bendahara Pengeluaran atau Bendahara Pengeluaran Pembantu dapat mengajukan SPP TU untuk melaksanakan kegiatan yang bersifat mendesak dan tidak dapat menggunakan SPP LS dan/atau SPP UP/GU. Batas jumlah pengajuan SPP TU tersebut harus mendapat persetujuan dari PPKD dengan memperhatikan rincian kebutuhan dan waktu penggunaannya ditetapkan dengan Peraturan Bupati.

PPK SKPD/PPK Unit SKPD bertugas melakukan verifikasi atas: (a) kebenaran material surat bukti mengenai hak pihak penagih; (b) kelengkapan dokumen yang menjadi persyaratan/sehubungan dengan ikatan/perjanjian pengadaan barang/jasa; dan (c) ketersediaan dana yang bersangkutan.

Kuasa BUD menerbitkan SP2D berdasarkan SPM yang diterima dari PA/KPA yang ditujukan kepada bank operasional mitra kerjanya. Penerbitan SP2D sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 2 (dua) hari sejak SPM diterima. Dalam rangka penerbitan SP2D sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kuasa BUD berkewajiban untuk: (a) meneliti kelengkapan SPM yang diterbitkan oleh PA/KPA berupa Surat Pernyataan Tanggung Jawab PA/KPA; (b) menguji kebenaran perhitungan tagihan atas Beban APBD yang tercantum dalam perintah pembayaran; (c) menguji ketersediaan dana kegiatan yang bersangkutan; dan (d) memerintahkan pencairan dana sebagai dasar Pengeluaran Daerah.

Bendahara Pengeluaran secara administratif wajib mempertanggungjawabkan penggunaan UP/GU/TU/LS

kepada PA melalui PPK SKPD paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya. Bendahara Pengeluaran/Bendahara Pengeluaran pembantu pada SKPD wajib mempertanggungjawabkan secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengeluaran kepada PPKD selaku BUD paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya.

SKPKD melaksanakan dan menatausahakan pembiayaan daerah, yang dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah. Dalam bagian ini diatur mengenai tujuan penggunaan SiLPA tahun sebelumnya dalam tahun anggaran berjalan, Pemindahbukuan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah, Pengalokasian anggaran untuk pembentukan Dana Cadangan dalam tahun anggaran berkenaan, kewajiban Kuasa BUD dalam pelaksanaan pengeluaran Pembiayaan.

Berkaitan dengan pengelolaan BMD yang merupakan keseluruhan kegiatan perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Bab VII Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Dan Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Pada BAB ini akan diatur ketentuan yang terdiri atas 11 (sebelas) bagian, yaitu laporan realisasi semester pertama APBD, dasar perubahan APBD, perubahan kebijakan umum APBD dan Perubahan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara, pergeseran anggaran, penggunaan sisa lebih

perhitungan anggaran tahun sebelumnya dalam perubahan APBD, pendanaan keadaan darurat, pendanaan keadaan luar biasa, penyusunan perubahan APBD, penetapan perubahan APBD, persetujuan rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan evaluasi rancangan Perda tentang perubahan APBD dan rancangan Perbup tentang Penjabaran Perubahan APBD.

Laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis disusun untuk 6 (enam) bulan berikutnya. Laporan tersebut disampaikan kepada DPRD paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran berkenaan. Laporan realisasi semester pertama APBD ini dapat menjadi dasar perubahan APBD. Perubahan APBD juga dapat dilakukan apabila terjadi: (a) perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA; (b) keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja; (c) keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun anggaran sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan; (d) keadaan darurat; dan/atau (e) keadaan luar biasa.

Perubahan kebijakan umum APBD dan Perubahan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara dilakukan apabila perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA. Bupati memformulasikan perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA ke dalam rancangan perubahan KUA serta perubahan PPAS berdasarkan perubahan RKPD.

Berkaitan dengan pergeseran anggaran, dapat dilakukan antar organisasi, antarunit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja, antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja. Pergeseran anggaran antar obyek belanja dalam jenis belanja dan antar rincian obyek belanja dalam obyek belanja ditetapkan oleh Bupati.

Penggunaan SiLPA tahun sebelumnya untuk pendanaan pengeluaran keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun anggaran sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan diformulasikan terlebih dahulu dalam Perubahan DPA SKPD dan/atau RKA SKPD.

Pengeluaran untuk mendanai keadaan darurat yang belum tersedia anggarannya dapat diusulka dalam rancangan perubahan APBD. Apabila pengeluaran untuk mendanai keadaan darurat dilakukan setelah perubahan APBD atau jika Pemerintah Daerah tidak melakukan perubahan APBD maka pengeluaran tersebut disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.

Dalam keadaan luar biasa, perubahan APBD dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran. Kriteria keadaan luar biasa merupakan keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (lima puluh persen). Apabila keadaan luar biasa menyebabkan estimasi penerimaan dalam APBD mengalami kenaikan lebih dari 50% (lima puluh persen), maka dapat dilakukan penambahan Kegiatan baru dan/atau peningkatan capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan dalam tahun anggaran berkenaan. Namun, apabila justru mengalami penurunan lebih dari 50% (lima puluh persen), maka dapat dilakukan penjadwalan ulang dan/atau pengurangan capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan lainnya dalam tahun anggaran berkenaan.

Pada bagian penyusunan perubahan APBD pengaturannya mencakup teknis penyampaian rancangan perubahan KUA dan rancangan perubahan PPAS, penyusunan RKA SKPD oleh kepala SKPD berdasarkan perubahan KUA dan perubahan PPAS, serta penyusunan rancangan Perda tentang perubahan APBD oleh PPKD berdasarkan RKA SKPD dan

perubahan DPA SKPD, perubahan DPA SKPD, verifikasi RKA SKPD.

Dalam bagian penetapan perubahan APBD, diatur mengenai kewajiban Bupati untuk menyampaikan rancangan Perda tentang perubahan APBD kepada DPRD, pembahasan rancangan Perda tentang perubahan APBD. Sedangkan bagian persetujuan perubahan APBD diatur mengenai mekanisme pengambilan keputusan mengenai rancangan Perda tentang perubahan APBD yang harus dilakukan oleh DPRD bersama Bupati paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berkenaan berakhir. Pengecualian apabila sampai batas waktu tidak mengambil keputusan bersama dengan Bupati terhadap rancangan Perda tentang perubahan APBD, maka Bupati melaksanakan pengeluaran yang telah dianggarkan dalam APBD tahun anggaran berkenaan.

Pada bagian evaluasi rancangan Perda dan Perbup, diatur mengenai penyampaian rancangan Perda tentang perubahan APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati tentang penjabaran perubahan APBD kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3 (tiga) hari sejak tanggal persetujuan Rancangan Perda tentang perubahan APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh Bupati. Sementara itu apabila hasil evaluasi dinyatakan belum sesuai, maka Bupati melalui TAPD bersama dengan DPRD melalui badan anggaran melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima.

7. Bab VIII Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Pada BAB ini diatur terdiri atas 2 (dua) bagian, yaitu akuntansi pemerintah daerah, dan pelaporan keuangan pemerintah daerah. Pengaturan mengenai akuntansi pemerintah daerah yaitu mengenai dasar pelaksanaan akuntansi pemerintah daerah, kebijakan akuntansi

pemerintah daerah yang memuat penjelasan atas unsur-unsur laporan keuangan sebagai panduan dalam penyajian pelaporan keuangan, materi muatan penyajian laporan keuangan, Bagan Akun Standar sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam melakukan kodifikasi akun yang menggambarkan struktur APBD dan laporan keuangan secara lengkap.

Berkaitan dengan pelaporan keuangan pemerintah daerah diatur meliputi materi muatan laporan keuangan SKPD, waktu penyampaian laporan keuangan SKPD kepada Bupati, materi muatan laporan keuangan pemerintah daerah yang disusun oleh PPKD, waktu penyampaian laporan oleh PPKD kepada Bupati. Selain itu juga diatur mengenai reviu laporan keuangan oleh aparat pengawas internal pemerintahan, penyampaian laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Selain itu juga diatur mengenai penyampaian informasi keuangan daerah, yang dilakukan oleh PA dengan menyusun dan menyajikan laporan keuangan SKPD bulanan dan semesteran untuk disampaikan kepada Bupati melalui PPKD. Hal ini untuk kepentingan penyampaian informasi keuangan daerah kepada publik. Selain itu juga dalam rangka memenuhi kewajiban penyampaian informasi keuangan daerah, PPKD menyusun dan menyajikan laporan keuangan bulanan dan semesteran untuk disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

8. BAB IX Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pada BAB ini pengaturannya mencakup tugas Bupati untuk menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan

Pemeriksa Keuangan serta ikhtisar laporan kinerja dan laporan keuangan BUMD paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir, penyusunan rancangan Perbup tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, penyampaian rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Perbup tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada gubernur.

Selain itu juga diatur mengenai kewajiban Bupati untuk melakukan penyempurnaan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perbup tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dinilai bertentangan dengan Perda tentang APBD, Perda tentang perubahan APBD, Perbup tentang penjabaran APBD, Perbup tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau karena Bupati tidak menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan. Selanjutnya juga diatur mengenai mekanisme persetujuan bersama rancangan Perda tentang pertanggungjawaban APBD dan pengesahan rancangan Perbup menjadi Perbup.

9. Bab X Kekayaan Daerah dan Utang Daerah

BAB ini diatur terdiri atas 4 (empat) bagian, mencakup pengaturan mengenai pengelolaan piutang daerah, pengelolaan investasi daerah, pengelolaan barang milik daerah, dan pengelolaan utang daerah dan pinjaman daerah.

Rancangan Perda ini mengatur pemberian kewajiban kepada setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan daerah untuk mengusahakan agar setiap Piutang Daerah diselesaikan seluruhnya dengan tepat waktu. Selain itu, juga diatur mengenai hak untuk mendahului atas piutang jenis tertentu, penyelesaian piutang daerah yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, serta penyelesaian piutang yang

mengakibatkan masalah perdata maka agar dapat dilakukan melalui perdamaian, kecuali mengenai Piutang Daerah yang cara penyelesaiannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Piutang Daerah dapat dihapuskan secara mutlak atau bersyarat dari pembukuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penghapusan piutang negara dan Daerah, kecuali mengenai Piutang Daerah yang cara penyelesaiannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pemerintah Daerah menurut rancangan Perda ini diberikan peluang agar dapat melakukan investasi dalam rangka memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai investasi Pemerintah Daerah ini didelegasikan pengaturannya lebih lanjut dalam Perbup, agar Bupati selaku kepala daerah leluasa berinovasi untuk hal ini.

Adapun mengenai pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) dilakukan dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BMD. Dalam hal ini, pengaturan mengenai pengelolaan BMD juga didelegasikan pengaturannya kepada Peraturan Bupati, agar Bupati dapat leluasa berinovasi mengelola BMD.

Sehubungan dengan pengelolaan utang daerah dan pinjaman daerah, rancangan Perda ini memberi atribusi kepada Bupati untuk mengelola utang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan mengenai utang. Selain itu Bupati juga dapat melakukan pinjaman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pinjaman. Adapun untuk biaya yang timbul akibat pengelolaan Utang dan Pinjaman Daerah dibebankan pada anggaran Belanja Daerah.

10. BAB XI Badan Layanan Umum Daerah

Pada BAB ini, Bupati Bupati dapat membentuk BLUD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Bupati menetapkan kebijakan fleksibilitas yang nantinya dilaksanakan oleh pengelola BLUD yang sekaligus bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam pemberian Kegiatan pelayanan umum terutama pada aspek manfaat dan pelayanan yang dihasilkan.

Pelayanan kepada masyarakat sebagaimana yang dimaksud meliputi:

- a. penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum;
- b. pengelolaan dana khusus untuk meningkatkan ekonomi dan/atau layanan kepada masyarakat; dan/atau
- c. pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum.

Disebutkan BLUD BLUD merupakan bagian dari Pengelolaan Keuangan Daerah dan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan yang dikelola untuk menyelenggarakan Kegiatan BLUD yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu BLUD menyusun rencana bisnis dan anggaran. Dalam Laporan keuangan BLUD disusun berdasarkan SAP. Pembinaan keuangan BLUD dilakukan oleh PPKD dan pembinaan teknis BLUD ditakukan oleh kepala SKPD yang bertanggungjawab atas Urusan Pemerintahan yang bersangkutan.

Seluruh pendapatan BLUD yang meliputi pendapatan yang diperoleh dari aktivitas peningkatan kualitas pelayanan BLUD dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLUD yang bersangkutan.

Untuk rencana bisnis dan anggaran serta laporan keuangan dan Kinerja BLUD disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran, APBD serta laporan keuangan dan Kinerja Pemerintah Daerah

11. BAB XII Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah

Bagian BAB ini dijelaskan bahwa setiap kerugian Keuangan Daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang wajib segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap bendahara, Pegawai ASN bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, baik langsung atau tidak langsung merugikan Daerah wajib mengganti kerugian dimaksud. Mengenai penyelesaian kerugian daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian.

12. BAB XIII Informasi Keuangan Daerah

Pada BAB ini, pemerintah daerah diberi kewajiban untuk menyediakan informasi keuangan daerah yang paling sedikit memuat informasi penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan laporan keuangan, dan diumumkan kepada masyarakat. Penyediaan informasi keuangan daerah ini dilaksanakan berdasarkan ketentuann perundang – undangan. Dan apabila Bupati dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila tidak mengumumkan informasi keuangan daerah.

13. BAB XIV Pembinaan dan Pengawasan

BAB ini menyebutkan bahwa Pembinaan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian, pengembangan dan pengawasan dalam bentuk audit, reviu, evaluasi, pemantauan, bimbingan teknis, dan bentuk pengawasan lainnya Pengelolaan Keuangan Daerah

dilaksanakan oleh Bupati bagi perangkat daerah. Untuk mencapai Pengelolaan Keuangan Daerah yang ekonomis, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, Bupati wajib menyelenggarakan sistem pengendalian internal atas pelaksanaan Kegiatan Pemerintahan Daerah.

Disebutkan pula bahwa Pemerintah Daerah wajib menerapkan sistem pemerintahan berbasis elektronik di bidang Pengelolaan Keuangan Daerah secara terintegrasi paling sedikit meliputi:

- a. penyusunan Program dan Kegiatan dari rencana kerja Pemerintah Daerah;
- b. penyusunan rencana kerja SKPD;
- c. penyusunan anggaran;
- d. pengelolaan Pendapatan Daerah;
- e. pelaksanaan dan penatausahaan Keuangan Daerah;
- f. akuntansi dan pelaporan; dan
- g. pengadaan barang dan jasa.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas, maka hasil kajian akademik di dalam Naskah Akademis ini dapat disimpulkan sebagai berikut: *Pertama*, pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boyolali memiliki urgensi untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dan perlunya mewujudkan perencanaan serta pengelolaan keuangan daerah yang harus dilaksanakan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel. Kemudian, peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Boyolali yang ada saat ini belum mampu menjawab perkembangan yang ada sehingga perlu sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang baru dan lebih tinggi tentang pengelolaan keuangan daerah. Sehingga, jika dengan hadirnya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 adalah untuk menyempurnakan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka perlu juga konsistensi bahwa diperlukan adanya peraturan baru yang merevisi keberlakuan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 mengingat terdapat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kedua, secara filosofis, pencapaian tujuan pemerintah negara Indonesia yang antara lain *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial* sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945, ditujukan dalam mewujudkan terbangunnya sistem pengelolaan keuangan yang baik dan dikolaborasikan dengan pemanfaatan teknologi, diharapkan dapat mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bebas

korupsi. Kemudian, secara sosiologis, dengan berjalannya sistem keuangan yang ada di Kabupaten Boyolali sesuai dengan peraturan yang selama ini berlaku, pada dasarnya telah mampu mewujudkan pola pengelolaan keuangan hingga tahap evaluasi dengan cukup baik, hanya saja terdapat beberapa hal yang masih saja *overlapping* sehingga dibutuhkan penyesuaian-penyesuaian dan upaya untuk mengefektifkan sistem keuangan tersebut. Serta, secara yuridis, seperti yang sudah disebut di atas, perlu penyesuaian antara Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Ketiga, bahwa keberadaan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bagi Kabupaten Boyolali dirasa sangat penting, maka dalam pembuatannya pun tetap harus mengacu pada kaidah, pedoman dan tatanan yang sudah ditetapkan. Karena itu, secara garis besar, arah dan jangkauan pengaturan dalam peraturan daerah ini terbagi ke dalam beberapa bagian, yaitu pengelola keuangan daerah; anggaran pendapatan dan belanja daerah; penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah; penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan dan penatausahaan; laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja daerah dan perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah; akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah; penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah; kekayaan daerah dan utang daerah; badan layanan umum daerah; penyelesaian kerugian keuangan daerah; informasi keuangan daerah; serta pembinaan dan pengawasan.

B. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Menjadikan hasil kajian dalam Naskah Akademik ini sebagai bahan atau referensi dalam pembahasan

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

2. Memprioritaskan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ke dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Boyolali Tahun 2020; dan
3. Apabila diperlukan, melakukan dengar pendapat atau uji publik berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kabupaten Boyolali tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- A.A. Peters, *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988.
- A.A.Q Peters, *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990.
- Abdul Rachmad Budiono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bayumedia, Malang, 2005.
- Abdulkadir Muhammad dan Rilda Murni, *Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Alan Gart, *Regulation*, John Wily & Sons, Inc., New York, 1994.
- Samuel Mermin, *Law and The Legal System*, Brown and Company, Boston and Toronoto, 1982.
- Ali Said dan Lestyowati (ed), *Indikator Kesejahteraan Rakyat/Welfare Indicators 2015*, Badan Pusat Statistik (BPS), Jakarta, 2015.
- Arifin S. Atmaja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta
- Boaventure de Sousa Santos, *Toward a new Cammon Sense*, Routledge, New York-London, 1995.
- Endang Larasati, *Paradigma Baru Keuangan Negara dan Ruang Lingkupnya*, Modul 1, Keuangan Publik, 2015.
- G.G. Addink, *Good Governance in Enviromental Law*, Utrecht University, 2001.
- H. Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, UMM Press, Malang, 2009.

- Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, PT Alumni, Bandung, 2011.
- Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013.
- Herbert A. Simon, *Aministrasi Behavior Administrasi Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1998.
- Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- International Monetary Fund, *Good Governance The IMF's Role*, Washington DC, 1997.
- J.J.H alih bahasa Arif Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aitya Bakti, Bandung, 1966.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Kamaluddin, *Manajemen Pengelolaan Keuangan Daerah (Kajian tentang Penggunaan Keuangan Daerah dan Pengelolaannya di Era Otonomi Daerah)*, Program Studi Administrasi Negara Universitas Muhammadiyah, Sorong.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta, 2000.
- M. Subagio, *Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1991.
- M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, BPF, Yogyakarta
- Mustopadidjaja AR, *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2002.
- Najmi, *Pengaruh Social engineering dalam Perkembangan Hukum Indonesia* dalam Lili Rasyid dan B Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Remadja Karya, Bandung, 1989.

- O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan, Beberapa Bab dari Filsafat Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta Pusat, 1975.
- Office of the Civil Service Commission, *Good Governance*, Bangkok, Thailand, 1999.
- Peter Hanilton, *Taicott Persons dan Pemikirannya*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1993.
- Romli Atmasasmita, *Hukum Kejahatan Bisnis Teori dan Praktik di Era Globalisasi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014.
- Ronald A. Anderson and Walter A. Kumpt, *Business Law; Principles and Cases*, South-western Publishing, 1963.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cet 7, 2005.
- Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Undang
- Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

C. SUMBER LAIN

Badan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Boyolali,
Laporan Evaluasi Adminstrasi Pelaksanaan APBD Triwulan
IV Tahun Anggaran 2019

Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Jawa Tengah,
Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah
Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2016, 2017, dan 2018

M. Edy Juwono Slamet, Manajemen Perencanaan Program dan
Perencanaan Keuangan, Seminar Nasional Hubungan
Keuangan Pusat dan Daerah, Fakultas, Ekonomi
Universitas Airlangga Surabaya, 11 Agustus 2001.

Made Suwandi, Kebijakan Desentralisasi Masa Kini dan
Paradigma Depan, Makalah Seminar Nasional Kebijakan
Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan
Daerah dalam Rangka Mendukung Suksesnya Pelaksanaan
Desentralisasi Fiskal, Jakarta, 21 Maret 2002

Suparto Wijoyo, Hukum dalam Perspektif System Approach
(Sebuah Lensa Optikal Memahami Hukum Sebagai Suatu
Sistem), Pro Justitia, Majalah Hukum, Universitas Katholik
Parahyangan, Nomor 2, April 1998.