

Kata Pengantar

Puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas karunia dan rahmat Nya Tim Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah telah menyelesaikan Laporan Akhir tepat waktunya. Dokumen ini merupakan satu tahapan dari serangkaian tahapan pelaksanaan kegiatan yang diselenggarakan oleh Badan Keuangan dan Aset Daerah. Hal ini juga sekaligus merupakan upaya dalam turut serta berpartisipasi dan berperan aktif dalam pembangunan daerah Kabupaten Malang khususnya dalam bidang pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan 3 (tiga) pilar tata pengelolaan keuangan daerah yang meliputi transparan, akuntabilitas, dan partisipatif.

Untuk mendukung penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tentunya perlu didukung dengan tata kelola keuangan daerah. Dalam pelaksanaan penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan yang merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. 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.

Disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dilator belakangnya bahwa sebagai bentuk norma, standar, prosedur, dan kriteria bagi daerah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, berdasarkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan peraturan turunannya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berdasarkan bentuk perkembangan kebijakan pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah diatas, Pemerintah Kabupaten Malang sebagai daerah otonom dalam menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah pada tahun 2006 telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, dan telah dilakukan penyempurnaan atas peraturan daerah tersebut melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan daerah Kabupaten Malang mengenai pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah tersebut merupakan produk turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan. Oleh karena itu dengan pertimbangan perkembangan kebijakan di bidang pengelolaan keuangan daerah dan untuk melaksanakan amanat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah maka perlu disusun Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sesuai dengan hasil kajian Naskah Akademik ini Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, materi muatan yang diatur meliputi pengelolaan 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 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, Pembinaan dan Pengawasan.

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggung jawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

Malang, 2021

Tim Penyusun

Daftar Isi

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
BAB I Pendahuluan	
1.1 Latar Belakang	I.1
1.2 Rumusan Masalah	I.4
1.3 Tujuan Kegiatan	I.5
1.4 Metode Penelitian	I.6
1.4.1 Jenis dan Sifat Penelitian	I.6
1.4.2 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	I.8
1.4.3 Teknik Penyajian dan Analisis Bahan	I.11
1.5 Dasar Kebijakan.....	I.12
BAB II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris	
2.1 Kajian Teoritis.....	II.1
2.1.1 Pemerintahan Daerah.....	II.1
2.1.2 Desentralisasi Fiskal	II.8
2.1.3 Anggaran Daerah	II.10
2.1.4 Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah.....	II.15
2.2 Kajian Asas Penyusun Norma	II.18
2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Pengelolaan Keuangan Daerah	II.32
2.3.1 Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah.....	II.25
2.3.2 Asas Umum dan Struktur APBD.....	II.26
2.3.3 Penyusunan Rancangan APBD	II.27
2.3.4 Penetapan APBD.....	II.28
2.3.5 Pelaksanaan APBD	II.29
2.3.6 Perubahan APBD	II.30
2.3.7 Pengelolaan Kas	II.30
2.3.8 Penatausahaan Keuangan Daerah	II.31
2.3.9 Akuntansi Keuangan Daerah	II.32
2.3.10 Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD	II.34
2.3.11 Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah	II.35
2.3.12 Kerugian Daerah	II.35
2.3.13 Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah	II.37
2.4 Kajian Terhadap Kebijakan Pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah.....	II.38
BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pengelolaan Keuangan Daerah	
3.1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia	III.3
3.2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.....	III.5
3.3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ...	III.12
3.4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Negara	III.16
3.5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	III.18
3.6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara	

	Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	III.21
3.7	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	III.25
3.8	Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	III.29
3.9	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah	III.45
3.10	Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial	III.27
BAB IV	Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	
4.1	Landasan Filosofis	IV.1
4.2	Landasan Sosiologis	IV.4
4.3	Landasan Yuridis	IV.6
Bab V	Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	
5.1	Ketentuan Umum	IV.1
5.2	Materi Pengaturan	IV.8
5.3	Ketentuan Peralihan	IV.35
Bab VI	Penutup	
5.1	Kesimpulan.....	V.1
5.2	Saran	V.4

Daftar Kepustakaan

Lampiran Rancangan Peraturan Daerah

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan maka kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah.

Oleh karena itu, jelas bahwa seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Sesuai dengan kedudukannya daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak otonom yang berwenang untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Oleh karena itu pada hakikatnya otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan hak yang diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.

Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangannya wajib berdasarkan norma, standar, prosedur dan kriteria, yang merupakan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan daerah.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada 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.

Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Untuk mendukung penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tentunya perlu didukung dengan tata kelola keuangan daerah. Dalam pelaksanaan penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan yang merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. 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.

Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 280 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa dalam menyelenggarakan sebagian Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, penyelenggara Pemerintahan Daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan Daerah. Kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam 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.

Selanjutnya untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai bentuk norma, standar, prosedur, dan kriteria bagi daerah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, Pemerintah Pusat pada Tahun 2019 telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (yang telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah) dan peraturan turunannya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (yang telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah).

Sesuai dengan perkembangan kebijakan pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah diatas, maka dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten Malang sebagai daerah otonom. Sebagai dasar legalitas dalam menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah pada tahun 2006, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, dan selanjutnya pada Tahun 2010 telah dilakukan penyempurnaan atas peraturan daerah tersebut melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2010

tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan daerah Kabupaten Malang mengenai pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah tersebut merupakan produk turunan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Atas kondisi perkembangan kebijakan pengelolaan keuangan daerah diatas sebagai dasar legalitas Pemerintah Kabupaten Malang dalam penyelenggaraan keuangan daerah dan untuk melaksanakan amanat Pasal 3 huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengamanatkan bahwa Peraturan Daerah yang mengatur mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah ditetapkan paling lama tahun 2022. Maka perlu dilakukan penyesuaian kebijakan daerah dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang berlaku saat ini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan peraturan turunannya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Mengingat bahwa dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah bersama dengan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat peraturan daerah yang berlaku sebagai dasar legalitas bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Namun Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. disamping itu Peraturan Daerah sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunannya.

Sebagai upaya untuk menjamin bahwa Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Maka Pemerintah Kabupaten Malang melalui Badan Keuangan dan Aset Daerah perlu menyusun Naskah Akademik dan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, rumusan masalah yang akan diuraikan dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah sebagai berikut:

1. apa yang melatar belakang di susunnya Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah?
2. bagaimanakah bentuk praktik penyelenggaraan dan kondisi yang ada, serta permasalahan apa yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan daerah terhadap perkembangan kebijakan Pemerintah Pusat?
3. bagaimanakah kedudukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah terhadap peraturan perundang-undangan terkait, kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru termasuk dengan Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah?
4. apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah?
5. bagaimanakah bentuk jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah?

1.3 Maksud dan Tujuan Kegiatan

Maksud dari Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah untuk melakukan telaah dan kajian akademis yang menjadi dasar atau landasan bagi Penyusunan Peraturan Daerah serta untuk menyiapkan bahan sebagai acuan atau referensi dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah. Sedangkan tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah sebagai berikut:

1. Tersusnya permasalahan kebijakan daerah pengelolaan keuangan daerah saat ini dan adanya solusi atas permasalahan tersebut.
2. Tersusnya analisis terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat.
3. Tersusnya hasil evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait, kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru termasuk dengan Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-

undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah.

4. Terumuskannya pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
5. Terumuskannya jangkaun, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

1.4 Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ini pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian yang berbasiskan pada peraturan perundang-undangan sehingga dalam penyusunan kegiatan ini dipilih metode penelitian hukum. Secara konseptual penelitian hukum sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki yang menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.¹ Sedangkan Soerjono Soekanto menerangkan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.² Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmiah yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode dalam pelaksanaannya. Selanjutnya secara harfiah semula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.³ Oleh karena itu metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.⁴

1.4.1 Jenis dan Sifat Penelitian

Dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dipilih menggunakan metode yuridis normatif. Penelitian hukum yang menggunakan Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Untuk melengkapi kebutuhan empiris dalam metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara, diskusi FGD (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode penelitian yang dimaksud dapat dipaparkan sebagai berikut:

¹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), Hlm. 35.

² Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Cet Ketiga, (Jakarta: UI Press, 2012), Hlm. 42.

³ Johny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, (Malang: Banyu Publishing, 2006), Hlm. 5.

⁴ Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), Hlm. 57.

a. Jenis Penelitian

Dalam penyusunan kajian ini dilakukan dengan metode yuridis-normatif, dengan sifat penelitian deskriptif. Dilakukan dengan studi pustaka dimana menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya yang dianggap mendukung penelitian ini. Dari aspek normatif sebagaimana dikemukakan oleh Terry Hutchinson yang dikutip Petermahmud Marzuki yang mengidentifikasikan bahwa penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.⁵

Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.⁶ Pada intinya penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara diskusi *focus group discussion* (FGD), dan rapat dengar pendapat. Penelitian yuridis-normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan data sekunder. Penelitian dilakukan dengan meneliti ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dan literatur terkait.

b. Sifat Penelitian

Dalam Ilmu hukum mempunyai karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normatif, praktis dan preskriptif.⁷ “Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum”.⁸ Penelitian yang dikaji penulis dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat preskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

Lebih lanjut dalam proses Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan melalui pendekatan hukum. Pendekatan diperlukan dalam sebuah karya tulis ilmiah untuk lebih menjelaskan dan mencapai maksud serta tujuan penelitian tersebut. Pendekatan tersebut dimaksudkan agar pembahasan sesuai dengan ruang lingkup pembahasan dapat terfokus pada permasalahan yang dituju. Menurut the Liang Gie, pendekatan adalah

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, Hlm. 32.

⁶ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. Kedelapan, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004), Hlm. 14.

⁷ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djadmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), Hlm. 14.

⁸ Peter Mahmud Marzuki. *Op.Cit.*, Hlm. 1.

keseluruhan unsur yang dipahami untuk mendekati suatu bidang ilmu dan memahami pengetahuan yang teratur, bulat, mencari sasaran yang ditelaah oleh ilmu tersebut.⁹

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut, suatu penelitian hukum akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang dicoba untuk mencari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan meliputi, Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*); Pendekatan historis (*historical approach*); Pendekatan komparatif (*comparative approach*); Pendekatan konseptual (*conceptual approach*); Pendekatan kasus (*case approach*) sebagaimana diuraikan berikut:

a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*)

Pendekatan ini merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Dengan demikian pendekatan ini difokuskan pada pendekatan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.

b. Pendekatan Historis (*historical approach*)

pendekatan ini dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu-kewaktu. Pendekatan ini sangat membantu memaparkan hasil kajian untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu kewaktu. Selain itu, melalui pendekatan demikian juga dapat untuk mengetahui perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.

c. Pendekatan komparatif (*comparative approach*)

secara konseptual pendekatan ini dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum (daerah satu dengan daerah yang lain). Dalam pendekatan ini dilakukan perbandingan hukum yang bersifat deskriptif yang tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan informasi dan perbandingan hukum terapan yang mempunyai sasaran tertentu. Dalam lingkup pemerintahan daerah pendekatan ini dilakukan perbandingan produk hukum daerah satu dengan daerah lain dengan substansi pengaturan yang sama.

d. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

melalui pendekatan ini peneliti perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip tersebut dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana atau doktrin-doktrin hukum yang berlaku.¹⁰

1.4.2 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum terbagi menjadi dua, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam

⁹ The Liang Gie, Ilmu Politik Suatu Pembahasan Tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkup Metodologi, (Yogyakarta: Gadjah Mada Universitu Press, 1982), Hal. 47.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana, 2009), Hal. 22.

pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum dapat berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹¹

Penelitian yuridis normatif ini menggunakan bahan sekunder. Bahan sekunder yaitu terdiri dari bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹² Seperti buku-buku, skripsi-sekripsi, surat kabar, artikel, dan hasil-hasil penelitian, pendapat para ahli atau sarjana hukum serta hasil yang dapat mendukung pemecahan masalah yang diteliti dalam penelitian ini. Sedangkan bahan Hukum Tersier: Yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau rujukan bidang hukum.¹³ Termasuk dalam bahan hukum ini adalah Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, dan Kamus Hukum.

Jenis bahan hukum yang digunakan untuk mendukung kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini penyusun menggunakan sumber bahan hukum yang meliputi:

1. Bahan Hukum Primer, bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatib resmi, risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.
2. Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks yang berisi prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan seperti buku-buku ilmiah bidang hukum, makalah-makalah, jurnal dan artikel ilmiah.
3. Bahan Hukum Tertier, bahan hukum tertier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.¹⁴

Teknik pengumpulan data merupakan proses yang dilakukan oleh peneliti selama berlangsungnya penelitian. Dalam kegiatan ini penyusun menggunakan teknik pengumpulan data secara kualitatif, yakni dengan melakukan studi lapangan dan studi kepustakaan. Studi lapangan penyusun berusaha untuk melakukan penelitian lapangan guna mengumpulkan bahan-bahan mengenai pengaturan dan pedoman pengelolaan keuangan daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Neuman bahwa penelitian lapangan pada umumnya dilaksanakan dengan studi kasus yang dilanjutkan dengan pemilihan lokasi penelitian dalam memulai penelitian tersebut.¹⁵

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), Hal. 141.

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia UI Press, 2007), Hal. 52.

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), Hal. 41.

¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 141.

¹⁵ W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approach*, (Massacuthetts: Allyn & Bacon, 2003), Hlm.

Sedangkan untuk studi kepustakaan penyusun mencari kebutuhan bahan yang mendukung obyek pembahasan dengan mengumpulkan dan mempelajari literatur-literatur seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, surat edaran dan kepustakaan terkait. Tujuan dari studi kepustakaan ini adalah untuk mengoptimalkan kerangka teori dalam menentukan arah dan tujuan penelitian serta konsep-konsep dan bahan-bahan teoritis lain yang sesuai konteks permasalahan penelitian.¹⁶

Lebih lanjut terkait metode pengumpulan data yang merupakan faktor penting demi keberhasilan suatu penelitian, menggunakan metode pengumpulan data yang sesuai untuk mendapatkan data yang tepat dan akurat. Sehingga untuk mencapai tujuan penelitian, maka penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

a. Metode Wawancara

Metode wawancara digunakan peneliti untuk mendapatkan informasi awal tentang permasalahan dan variabel yang harus diteliti. Penyusun perlu melakukan wawancara dengan perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang yang terkait dengan penyelenggaraan pencegahan penyakit menular, untuk mendapatkan informasi lebih lanjut yang diperlukan dalam penelitian. Wawancara merupakan bentuk komunikasi langsung dalam bentuk tanya jawab melalui tatap muka antara peneliti dan informan. Dalam kegiatan ini yang diperlukan adalah wawancara tak berstruktur yang dapat secara leluasa melacak keberbagai segi dan arah guna mendapatkan informasi selengkap mungkin.¹⁷ Dari hasil wawancara nantinya akan menjadi data primer dalam penelitian ini.

b. Metode Observasi

Metode observasi adalah suatu cara pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap obyek dalam suatu periode tertentu dan mengadakan pencatatan secara sistematis tentang hal-hal tertentu yang diaminati. Metode observasi ini dilakukan dengan cara mengamati langsung atas dokumen-dokumen yang digunakan dalam pengumpulan data penelitian.

c. Metode Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang dapat berupa sumber tertulis yakni buku, laporan, direktori, dan data-data lain yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dikerjakan.

1.4.2 Teknik Penyajian dan Analisa Bahan

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis diskriptif dan preskriptif. Analisis diskriptif digunakan dengan cara pengumpulan, mengklasifikasikan data, menginterpretasikan data dan menjabarkan data sehingga memberikan gambaran yang obyektif dari

¹⁶ Moh Nazir, Metode Penelitian, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), Hlm. 182.

¹⁷ Burhan Bungin, Analisis Data Penelitian Kualitatif "Pemahaman Filosofis dan Metodologi ke Arah Penguasaan Model Aplikasi, (Jakarta: Raja Grafinso Persada, 2003), Hlm. 67.

masalah yang telah dianalisis melalui wawancara dan observasi. Hasil penelitian ini dijabarkan secara deskriptif analitis dan preskriptif. Analitis deskriptif, yaitu mendeskripsikan fakta-fakta yang ada, kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada.

Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Sedangkan sifat preskriptif, bahwa penelitian mengemukakan rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma (dalam konteks pengaturan yang seharusnya) serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang.

Teknik dan analisis bahan pada kegiatan Penyusunan Naskah Akademik dan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan melalui proses *Pertama* proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Penilaian dilakukan tidak hanya menghubungkan pasal-pasal atau materi terkait namun juga melihat latar belakang atau landasan pemikiran dari peraturan-peraturan tersebut. Hasil penilaian tersebut setidaknya kemudian akan menghasilkan gambaran atau petunjuk bahwa peraturan dimaksud misalnya diterima oleh masyarakat, implementatif, dan efektif sehingga dapat dipertahankan atau sebaliknya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga perlu dilakuakn perubahan, penyempurnaan atau bahkan penggantian.

Kedua, Analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan, pengelompokan norma hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, muatan yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan, efektivitas peraturan perundang-undangan, serta hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan dengan peraturan daerah.

Langkah yang harus dilakukan dalam melakukan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan sebagai berikut:

1. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Mengkaji, meneliti, menganalisa latar belakang dari peraturan daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaji bagian yang menggambarkan latar belakang yang mendasari disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang biasanya termuat dalam konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum peraturan daerah.

3. mengkaji, meneliti, menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan pasalnya dari peraturan peraturan daerah yang mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah. Metode yang dilakukan dapat dengan meneliti pasal demi pasal secara keseluruhan atau fokus terhadap pasal-pasal tertentu terkait permasalahan.

1.5 Dasar Hukum Penyusunan Naskah Akademik

Dasar Hukum yang mendasari disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ini meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4286);
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4355);
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6332);
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri

Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781)

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1 Kajian Teoritis

2.1.1 Pemerintahan Daerah

Secara konseptual Pemerintahan merupakan kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara maupun di negara lain.¹⁸ Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan dan kewenangan dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Eksekutif hanyalah kegiatan pemerintahan dalam arti sempit.

Pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, legislatif dan yudikatif dan jabatan supra structural lainnya. Jabatan-jabatan tersebut menunjukkan suatu lingkungan kerja yang berisi wewenang tertentu yang memberikan kekuasaan-kekuasaan tertentu juga, untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu. Oleh karena itu jabatan-jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif dan yang lainnya sering disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan sebagainya.

Untuk melaksanakan wewenang atau kekuasaan tersebut harus ada pemangku jabatan yaitu yang disebut pemerintah. Dengan menggunakan pendapat Sri Soemantri bahwa mendirikan suatu negara pada hakekatnya adalah mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan. Kekuasaan negara tersebut dapat dibagi secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatan pemerintah dan pembagian kekuasaan secara horizontal yaitu pembagian berdasarkan fungsi.¹⁹ Dalam kajian Hukum Tata Negara, persoalan pembagian kekuasaan dengan secara vertikal atau dengan kata lain pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berkaitan erat dengan bentuk negara yaitu negara kesatuan atau federal. Secara sederhana di dalam negara federasi, kewenangan kewenangan pemerintah pusat dirinci secara definitif dalam konstitusi, sedangkan sisanya berada pada pemerintah lokal.

Di dalam negara kesatuan kewenangan pemerintah daerah yang merupakan pemberian pemerintah pusat yang secara rinci dan definitif disebut dalam Undang-undang yang dibentuk oleh pemerintah pusat. Dilihat dari sisi pemerintah daerah federasi memiliki perbedaan konsep dengan otonomi luas negara

¹⁸ Syaukani. *HR at. all*, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, (Pustaka Pelajar, 2002), hal. 232-233.

¹⁹ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), hal. 23.

kesatuan. Keluasan otonomi dalam negara federasi pada dasarnya kedaulatan (kewenangan) asli dari daerah tersebut, bukan diberi atau pelimpahan dari pemerintah pusat. Sebaliknya, otonomi luas dalam negara kesatuan adalah sebuah bentuk pelimpahan kewenangan, sehingga dari sifatnya yang demikian tentunya kewenangan suatu saat dapat ditarik kembali apabila terjadi penguatan kekuasaan di pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan pembagian kekuasaan secara vertikal atau pelimpahan wewenang ke daerah di dalam pemerintahan dikenal beberapa asas, seperti asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan (*medebewind*) sebagai konsekuensi diselenggarakannya asas desentralisasi adalah dengan adanya daerah-daerah otonom, sedangkan konsekuensi dari penyelenggaraan asas dekonsentrasi terbentuklah wilayah-wilayah administratif. Dengan demikian, dilihat dari kekuasaan pemerintah daerah otonom, maka pemerintah dapat dibedakan menjadi tiga kelompok yaitu pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Pemerintah dalam arti luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom. Pemerintah dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislative dan yudikatif, dan lain sebagainya.²⁰

Sejalan dengan hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang disebutkan bahwa Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari ketentuan tersebut dapat ditarik pemahaman bahwa Pemerintahan dalam ketentuan tersebut, mengandung makna sebagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah.

Perkembangan hukum pemerintahan daerah di Indonesia setelah kemerdekaan mengalami pasang surut perkembangan hukum otonomi daerah di Indonesia, tercatat sampai saat ini sudah 11 Undang-undang tentang pemerintahan daerah telah diberlakukan akan tetapi hampir dari beberapa Undang-undang yang dimulai dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 sampai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini masih berlaku.

²⁰ Bagir Manan, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah", PSH FH UII Yogyakarta, 2001, hal. 103-104.

Secara konseptual istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, *autonomos* yang terdiri dari kata *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti pemerintahan, atau ada yang pendapat dari kata *automania* yang berarti *self ruling*, *zelfwetgeving* (keputusan sendiri, perundangundangan sendiri atau pemerintahan sendiri). Otonomi mengandung arti regeling (perundangan) dan dapat juga berarti *bestuur* (pemerintahan). Pengertian otonomi daerah pada dasarnya tidak terlepas dengan desentralisasi, walaupun sebenarnya masing-masing memiliki tempat sendiri-sendiri. Istilah otonomi daerah cenderung pada “political aspect”, sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada “administrative aspect”. Namun jika dilihat dari sudut pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dalam prakteknya kedua istilah tersebut sulit bahkan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika membicarakan otonomi daerah, tentu akan menyangkut mengenai kewenangan untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya, demikian juga sebaliknya.²¹

Sedangkan otonomi adalah hak, kewenangan dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²² Sentralisasi menurut pendapat E. Peterson dan E.G. Plowman dapat dipandang sebagai suatu kekuatan terarah ke dalam, menarik hal-hal yang masuk dalam wilayah pengaruh pada satu pusat yang sama. (*Centralization, Means Concentration. It may be thought as a force, directed, drawing those which come within the orbit of its influence toward a common centre*).²³

Pada dasarnya pengertian sentralisasi cenderung diperlawankan dengan pengertian desentralisasi. Karena desentralisasi adalah merupakan pembagian atau pemancaran kekuasaan/kewenangan, sedangkan sentralisasi adalah pemusatan kekuasaan atau kewenangan. Sentralisasi maupun konsentrasi merupakan hal yang sama karena kedua-duanya pada hakekatnya adalah pemusatan. Demikian juga dengan desentralisasi dan dekonsentrasi kedua-duanya merupakan pemencara kekuasaan. Secara sederhana Webster dalam kamusnya merumuskan bahwa desentralisasi adalah *to decentralize means to divide and distribute, as governmental administration, to withdraw from the center or place of concentration* (desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi). Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de* adalah lepas dan *sentrum* adalah pusat. Pengertian tersebut dihubungkan dengan ketatanegaraan maka yang dimaksud dengan desentralisasi adalah adanya suatu pelimpahan

²¹ Yudoyono, Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 4.

²² Soehino, Hukum Tata Negara: Perkembangan Otonomi Daerah, (Yogyakarta: BPFE, 1991), hal. 137.

²³ Victor M. Situmorang, Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994) hal. 39.

perencanaan, pengambilan keputusan kewenangan administratif dari pemerintah pusat ke unit-unit administrasi di daerah yang bersifat semi otonom).²⁴

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut maka desentralisasi merupakan suatu cara pelimpahan atau penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah yang kemudian menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah yang menerimanya. Atau dengan kata lain, bahwa desentralisasi dilihat dari segi pemberian wewenang adalah asas pemberian wewenang kepada pemerintah di daerah untuk menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Pelimpahan wewenang dalam asas desentralisasi menurut Rondineli dapat dilakukan dengan sistem:

- a. *Deconcentration*, yaitu pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan pemerintah pusat.
- b. *Delegation*, yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian ini bias diatur dengan ketentuan perundang-undangan, pihak yang menerima wewenang mempunyai kekuasaan (*descretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak yang memberi wewenang (*sovereign authority*)
- c. *Devolution*, yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang kewenangan atau tugas pemerintah dan pihak pemerintah daerah mendapat discretion yang tidak dikontrol oleh pusat. Dalam hal tertentu, dimana pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan dan mengatur penggunaannya.
- d. *Privatization*, yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau sektor swasta.²⁵

Pelaksanaan desentralisasi pada dasarnya memiliki beberapa alasan, antara lain:

- a. Dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Diselenggarakannya desentralisasi dapat dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri menggunakan hak-hak demokrasi.
- c. Diselenggarakannya desentralisasi dari sudut teknik organisasi pemerintah merupakan alasan untuk mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat urusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangani pusat tetap diurus pemerintah pusat²⁶.

²⁴ Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah, (Jakarta: Sinar Harapan, 1999), hal. 47.

²⁵ Irwan Soejito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hal. 30-35.

²⁶ The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hal. 35-37.

Selain itu dari desentralisasi sisi pemahaman demokratisasi mengandung makna pemikiran sebagai ; a. *political education*, b. *training in leadership*, c. *political stability*, d. *political equality*, e. *acauntability*, f. *responsiveness*.²⁷ Dengan demikian dalam desentralisasi diperlukan kondisi yang mendukung agar pelaksanaannya dapat berhasil dengan baik. Kondisi tersebut paling tidak menurut Litvack dan Seddon antara lain adalah:

- a. Kerangka kerja desentralisasi harus memperlihatkan kaitan antara pembiayaan lokal dengan kewenangan fiskal dengan fungsi dan tanggung jawab pemberian pelayanan oleh pemerintah daerah.
- b. Masyarakat setempat harus diberi informasi mengenai biaya pelayanan dan penyampaian serta sumber-sumbernya, dengan harapan keputusan telah diambil oleh pemerintah daerah bermakna.
- c. Masyarakat memerlukan mekanisme untuk menyampaikan pandangannya yang dapat mengikat politikus, sebagai upaya untuk mendorong agar masyarakat berpartisipasi.
- d. Harus ada sistem akuntabilitas yang berbasis pada publik dan informasi yang transparan dan memungkinkan masyarakat memonitor aktivitas kerja pemerintah daerah, yang akhirnya mendorong politikus dan aparatur pemerintah daerah menjadi responsive.
- e. Instrumen desentralisasi seperti kerangka kerja institusi yang sah, struktur tanggung jawab pemberian pelayanan dan sistem fiskal antar pemerintah harus dirancang untuk mendorong sasaran-sasaran politis.

Secara dikotomi desentralisasi dapat dibagi kedalam dua jenis yaitu desentralisasi kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah di dalam satu negara. Sedangkan desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional atau teknis yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Dengan demikian prinsip pendelegasian wewenang baik yang bersifat kewilayahan atau fungsional menunjukkan adanya span of control dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan bersama-sama. Oleh sebab itu maka pelaksanaan desentralisasi dapat dilihat dalam empat bentuk atau sistim, yaitu:

- a. *Comprehensive Lokal Government Sistem*, dalam hal ini Pemerintah di Daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam.
- b. *Partnership Sistem*, yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh Aparat pusat dan beberapa jenis yang lain dilaksanakan oleh Aparat Daerah.
- c. *Dual Sistem*, yaitu Aparat Pusat dan Aparat Daerah secara bersama-sama melaksanakan pelayanan teknis.

²⁷ B.C Smith, *Decentralization The Teritorial Dimension of the state*, Geoge Allen & Unwin (publisher) Ltd. North Sydney, Autralia, 1985 hal. 18-30.

- d. *Integrated Administratif system*, yaitu Aparat Pusat melakukan pelayanan dibawah pengawasan langsung seorang pejabat koordinator, sedangkan Aparat Daerah hanya sebagian kecil kewenangan dalam melakukan kegiatan pemerintahan.²⁸

Dari uraian tersebut dapat dilihat bahwa tujuan penyelenggaraan desentralisasi adalah untuk menghindari penumpukkan kekuasaan pada satu pihak atau dengan kata lain, desentralisasi dimaksudkan untuk melaksanakan pendistribusian kekuasaan dan untuk mencapai pemerintahan yang demokratis, efisien serta menghindari pemusatan kekuasaan yang dapat menimbulkan pemerintahan yang sentralistik.

Asas kedua dalam pembagian/pelimpahan kekuasaan secara vertikal atau pembagian wewenang adalah asas desentralisasi. Dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di Daerah.²⁹ Atau pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang menteri kepada gubernur kepada bupati dan seterusnya.³⁰ Dalam pengertian tersebut maka dapat dilihat beberapa hal yang menjadi ciri-ciri yang terdapat pada asas dekonsentrasi yaitu:

- a. Bentuk pemencaran adalah pelimpahan.
- b. Pemencaran terjadi kepada pejabat sendiri (perorangan).
- c. Yang dipencarkan bukan urusan pemerintahan, tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu.
- d. Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Sedangkan keuntungan-keuntungan yang dapat diambil dalam pelaksanaan asas dokonsentrasi dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut:

- a. Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat. Aparat-aparat dekonsentrasi dapat dipergunakan untuk mengkontrol daerah-daerah. Melalui kewenangan administrasi terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap peraturan daerah. Aparat dekonsentrasi dapat mengendalikan pemerintah daerah terutama apabila terjadi konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
- b. Secara ekonomis, aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka diharapkan melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidakacuhan masyarakat akan ketidaklengkapan meterampuannya dalam menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi.

²⁸ Sarundanjang, Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah, (Jakarta: Sinar Harapan, 1999), hal. 47.

²⁹ Amran Muslim, Aspek-aspek Hukum Otonomi daerah, (Bandung: Alumni, 1980), hal. 14.

³⁰ R.D.H. Koesoemahatmadja, Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 1979), hal. 14.

- c. Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara pemerintah pusat dengan yang diperintah/rakyat. Dengan demikian asas dekonsentrasi merupakan pemencaran tugas-tugas pemerintahan, dan apabila terjadi pelimpahan tugas-tugas tersebut tidak terjadi urusan rumah tangga yang menerimanya. Oleh sebab itu wujud dari pelaksanaan asas dekonsentrasi bukan merupakan terbentuknya daerah otonom tetapi terbentuknya wilayahwilayah administratif. Atau dengan kata lain, perwujudan asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah akan membentuk pemerintahan administratif yaitu lingkungan kerja perangkat pemerintahan yang diberi tugas dan wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang berada di daerah. Ditinjau dari sudut pembagian wilayah negara, asas dekonsentrasi adalah asas yang membagi wilayah negara ke dalam daerah-daerah pemerintah lokal administratif.

Selain dua asas tersebut, di dalam penyelenggaraan pemerintah daerah masih ada asas lain yaitu yang disampaikan oleh Van Vollenhoven disebut medebewind atau asas pembantuan, yaitu tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.³¹ Asas pembantuan adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah otonom oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.³² Lebih luas lagi asas tugas pembantuan pada hakekatnya adalah menjalankan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas, dalam arti bahwa terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya supaya sesuai dengan keadaan nyata daerah-daerah sendiri.

Tugas pembantuan biasanya dilakukan oleh pemerintah pusat dengan menggunakan/melalui peraturan perundang-undangan menegaskan pemerintah daerah otonom untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan. Kemudian dengan peraturan daerah, pemerintah daerah otonom (provinsi) dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dibawahnya, yaitu Kabupaten atau kota untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan yang disertai dengan pembiayaannya. Dilaksanakannya asas tugas pembantuan dikarenakan tidak memungkinkannya semua urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah otonom dan menjadi urusan rumah tangganya, sehingga beberapa urusan pemerintahan masih harus menjadi urusan pemerintah pusat.

³¹ Bagir Manan, Hubungan Pusat dan Daerah Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hal. 30.

³² Soehino, Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hal. 4.

Namun demikian karena pemerintah pusat memiliki keterbatasan-keterbatasan sangat tidak mungkin semua urusan pemerintahan yang berdasarkan atas asas dekonsentrasi tersebut keseluruhannya dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Dengan adanya keterbatasan tersebut dan dilihat dari segi hasil guna dan daya guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah. Selain itu mengingat sifatnya, berbagai urusan tidak mungkin dapat dilaksanakan dengan baik tanpa adanya ikut serta pemerintah daerah yang bersangkutan.³³ Dan karena perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga suatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

2.1.2 Desentralisasi Fiskal

Konsep desentralisasi erat kaitannya dengan penyelenggaraan sistem pemerintahan dan pelaksanaan proses pembangunan. Pelaksanaan desentralisasi yang berujud pada otonomi daerah merupakan suatu keadaan yang tak terhindarkan dan diimplementasikan oleh hampir seluruh negara di dunia dengan kondisi dan karakteristik yang berbeda-beda. Hal ini menyesuaikan dengan kondisi struktur politik dan sosial yang berbeda di antar negara. Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa dalam bukunya *Hand Book of Public Administration* sebagaimana dikutip oleh Koswara, *Desentralisasi di definisikan sebagai The transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration(i.e delegation) to field office or by devolution to local authorities or local bodies*.³⁴

Secara konseptual Keuangan Daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan daerah ini timbul dengan adanya penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilaksanakan dalam tingkatan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi. Fungsi-fungsi pemerintahan ini karena adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten kota sebagai implementasi dari otonomi daerah dimana pemerintah daerah memiliki hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai perundang-undangan.

Desentralisasi sebagaimana diterangkan Saragih menjelaskan hakekat dari otonomi daerah adalah pembagian wewenang pemerintahan kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah tidak berarti pemerintah pusat berlepas tangan dan tidak lagi bertanggung jawab terhadap bidangbidang

³³*ibid.*, hal. 5.

³⁴ E. Koswara, *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, (Jakarta: Yayasan Pariba, 2001), hal. 45

pemerintahan yang sudah tidak lagi menjadi kewenangannya.³⁵ Pusat tetap mempunyai tanggung jawab, misalnya dalam melakukan pengawasan atau dalam hal pembuatan kebijakan yang bersifat strategis.

Urusan pemerintahan yang dimaksud terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat, meliputi: Politik Luar negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal nasional serta Agama. Sedangkan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan atau susunan pemerintahan terdiri urusan wajib dan urusan pilihan. Pembagian urusan pemerintahan ini mempertegas kewenangan daerah dan kewenangan pemerintah pusat, sehingga ruang gerak pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan menjadi lebih jelas.

Sebagaimana diketahui bahwa yang medasari praktik penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia menggunakan prinsip money follow function desentralisasi di Indonesia maka segala urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah akan disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. Pertama, Pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu sharing of power, distribution of income dan Kemandirian sistem manajemen di daerah. Kedua otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkuat perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas.

Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi menurut Sidik tergantung pada desain, proses Implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat secara keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.

Pada hakekatnya pemberian otonomi daerah, khususnya daerah kabupaten dan kota, ditekankan pada kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Agar daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pelaksanaan pemerintahan yang terdesentralisasi, melahirkan sejumlah masalah yang terkait dalam lingkup keuangan publik. Keterkaitan antara pelaksanaan pemerintahan yang terdesentralisasi

³⁵ Juli Panglima Saragih, Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), Hal. 42

dengan keuangan publik terletak pada masalah pengeluaran yang harus dibiayai. *It is obvious that the exercise of governmental power at the subnational level entails expenditure by subnational governments. Those governments have to secure revenues to finance that expenditure.*³⁶

Untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi, maka pemerintah daerah harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai, baik yang berasal dari *local revenue*, pinjaman maupun transfer dari pemerintah pusat. Terbangunnya manajemen keuangan yang transparan dan efektif merupakan upaya yang penting diwujudkan dalam melakukan reformasi sektor publik, dimana didalamnya termasuk pelaksanaan desentralisasi. Untuk menjalankan proses desentralisasi, ada beberapa karakteristik pokok untuk menciptakan manajemen keuangan yang lebih terdesentralisir, seperti (1) alokasi keuangan yang transparan, (2) jumlah alokasi keuangan bagi institusi pemerintah daerah yang dapat diprediksi dengan baik, (3) kebebasan daerah untuk membuat keputusan atas penggunaan sumber daya yang dimilikinya. Dalam tataran empiris kenyataan yang terjadi di lapangan adalah praktek-praktek pemberian bantuan secara *ad hoc* yang diiringi oleh kepentingan politik, dimana seharusnya alokasi sumberdaya ini diberikan berdasarkan suatu formula yang transparan.

Hal lain yang terjadi dalam praktek manajemen keuangan di negara yang menjalankan desentralisasi, khususnya negara berkembang adalah transfer pusat yang tidak dapat terprediksi dengan baik serta keterlambatan waktu penyampaian keputusan transfer dana perimbangan. Dimana seharusnya yang terjadi suatu proses yang terprediksi dengan baik sehingga tersedia sejumlah dana untuk pemerintah lokal yang mengindikasikan berapa jumlah yang dapat diperolehnya untuk tahun anggaran berikutnya. Jika Alokasi ini dapat diprediksi dengan baik maka pemerintah daerah dapat menyusun perencanaan strategis dan mampu mengindikasikan plafon anggaran yang sangat berguna bagi pemerintah daerah dalam usahanya untuk mewujudkan segala perencanaan yang telah dilakukannya sekaligus memberi kesempatan bagi masyarakat lokal guna mengambil keputusan secara lebih otonom dalam penggunaan sumber – sumber daya yang terbatas.

2.1.3 Anggaran Daerah

Salah satu aspek administrasi dalam penyelenggaraan manajemen Pemerintahan daerah yang perlu diatur secara cermat adalah aspek anggaran daerah. Budget (anggaran) merupakan hasil perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu baik menyangkut penerimaan maupun pengeluarannya yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu sedangkan menurut pendapat lain menyampaikan bahwa anggaran merupakan suatu daftar atau pernyataan yang terperinci

³⁶ B.C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension Of The State*, (London: George Allen & Unwin, 1986), p.123

tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasanya adalah satu tahun.

Penyusunan anggaran menjadi sebuah kegiatan yang penting karena selain anggaran sebagai sebuah alat untuk pengimplementasian visi dan misi sebuah daerah melalui berbagai macam program dan kegiatan, anggaran juga menjadi alat politik dimana penyusunan tersebut tidak hanya melibatkan pemerintah sendiri namun juga bermitra dengan legislatif dan sebelum menjadi sebuah dokumen pun anggaran harus terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat. Pada konteks itu, mengemukakan bahwa pada pokoknya anggaran harus mencerminkan politik pengeluaran pemerintah yang secara rasional baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif sehingga akan terlihat:

- a. adanya pertanggung jawaban atas pemungutan pajak dan pungutan lainnya oleh pemerintah, misalnya untuk memperlancar pembangunan ekonomi;
- b. adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya;
- c. adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan di dalam menentukan pola penerimaan daerah yang pada akhirnya menentukan pula tingkat distribusi penghasilan dalam perekonomian.

Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menurut Bastian adalah rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik.³⁷ Sebagai Instrumen kebijakan keuangan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dimasamasa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, akuntabilitas publik merupakan kata kunci. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publi (public money) yang mendasarkan konsep value for money, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja. Hal tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik pemerintah daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi.

³⁷ Indra Bastian, Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia, (Jakarta: Salemba Empat, 2006), Hal. 189.

Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi yang sekarang ini diterapkan pemerintah daerah kabupaten dan kota, membuka jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, daerah diwajibkan untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal tersebut meliputi tuntutan kepada pemerintah daerah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik.

Pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan daerah merupakan hal yang wajib dilakukan sebagai pertanggungjawaban atas terlaksananya pengelolaan keuangan daerah. Suhadak (2007, h.13) mengatakan jika tahap pelaksanaan didukung dengan penggunaan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen baik, diharapkan tahap pelaporan dan pertanggungjawaban tidak akan menemui banyak masalah. Sedangkan Mardiasmo (2002, h.115) menjelaskan bahwa untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah (termasuk laporan keuangan) yang baik, maka diperlukan sistem informasi akuntansi, sistem pengendalian manajemen dan sistem informasi keuangan daerah.³⁸

Menurut Mahmudi dalam tahap pelaksanaan keuangan daerah merupakan implementasi anggaran yang terdapat suatu proses berupa sistem akuntansi pemerintahan.³⁹ Tahapan diawali dengan proses penyusunan DPA oleh masing-masing SKPD di Kabupaten Lamongan, DPA disusun dengan rincian mengenai sasaran yang hendak dicapai, kegiatan untuk mencapai fungsi anggaran. Setelah adanya pelaksanaan APBD kemudian terdapat proses perubahan APBD untuk memaksimalkan sisa lebih tahun anggaran (SiLPA). Menurut Anggraini (2010, h.258) perubahan APBD dimungkinkan jika terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA, terdapat keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja.⁴⁰ Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan saat ini sudah cukup tertib dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah seiring dengan adanya penerapan sistem aplikasi keuangan dan akuntansi.

Secara garis besar, pengelolaan keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua

³⁸ Suhadak dan Trilaksono Nugroho, Paradikma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Penyusunan APBD, (Malang: Banyumedia Publishing, 2007) Hal. 13

³⁹ Mahmudi, Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (edisi kedua), (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2010), hal. 18.

⁴⁰ Yuanita Anggraini dan B. Hendra Purato, Anggaran Berbasis Kinerja (Penyusunan Secara Komprehensif), (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2010), Hal. 258

komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Agar pengelolaan penerimaan dan pengeluaran dapat mengakomodasi berbagai prinsip yang ada dengan kualitas yang semakin tinggi, maka diperlukan sistem penganggaran. Berikut ini ada beberapa jenis anggaran yang penting untuk diketahui, yaitu

1. Line Item Budgeting

Line item budgeting mempunyai sejumlah karakteristik penting, antara lain tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan incremental (kenaikan bertahap) (Jones dan Pendlebury, 1988) dan tidak jarang dalam prakteknya memakai kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi

Dalam praktek pelaksanaannya, karakteristik seperti diatas mengandung banyak kelemahan. Dalam rejim pemerintahan yang sarat dengan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), karakteristik yang berkaitan dengan tujuan untuk melakukan kontrol keuangan seringkali dilaksanakan hanya sebatas aspek administratifnya saja. Hal ini mungkin untuk dilakukan karena ditunjang oleh karakter lainnya yaitu sangat berorientasi pada input organisasi.

Dengan demikian sistem anggaran yang tidak memberikan informasi tentang kinerja, sehingga sulit untuk melakukan kontrol kinerja. Kelemahan lainnya terkait dengan karakteristik penetapan anggaran dengan pendekatan incremental. Yaitu menetapkan rencana anggaran dengan cara menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau sedang berjalan. Melalui pendekatan ini analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan setiap program tidak dilakukan. Akibatnya adalah tidak tersedianya informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang. Siapa atau unit mana mendapat berapa seringkali didasarkan pada catatan sejarah semata dan tidak berorientasi pada tujuan organisasi.

Kelemahan lainnya terkait dengan penggunaan kemampuan menghabiskan anggaran sebagai indikator keberhasilan. Apa yang sering terjadi dalam prakteknya adalah perilaku birokrat yang selalu berusaha untuk menghabiskan anggaran tanpa terkait dengan hasil dan kualitasnya. Tentu keadaan ini semakin buruk jika dikaitkan dengan karakter birokrat yang cenderung bersifat budget maximizer

2. Planning Programming Budgeting dan Zero Based Budgeting

Planning Programming Budgeting System (PPBS) berusaha untuk merasionalkan proses pembuatan anggaran dengan cara menjabarkan rencana jangka panjang ke dalam program-program, sub-sub program serta berbagai proyek. Karena itu PPBS dikenal pula sebagai Program Budgeting. Adapun pemilihan berbagai alternatif proyek yang ada dilakukan melalui cost and benefit analysis. PPBS dianggap terlalu rasional dan tentu saja terlalu mahal, sehingga justru sulit untuk dilaksanakan.

Demikian pula lahirnya Zero Based Budgeting (ZBB) bertujuan untuk merasionalkan proses pembuatan anggaran. Karenanya dalam sistem ZBB muncul apa yang disebut decision units yang menghasilkan berbagai

paket alternatif anggaran yang dibuat dengan tujuan agar anggaran pemerintah dapat lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan terhadap fluktuasi jumlah anggaran. Dalam prakteknya ZBB membutuhkan banyak sekali kertas kerja, data serta menuntut penerapan sistem manajemen informasi yang cukup canggih. Hal ini dianggap sebagai hambatan utama penerapan ZBB.

3. Performance Budgeting

Performance Budgeting (anggaran yang berorientasi pada kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi dan rencana strategis organisasi. Performance budgeting mengalokasikan sumber daya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai output measurement sebagai indikator kinerja organisasi sebagai bagian yang integral dalam berkas anggarannya. Secara teori prinsip anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran daerah (pengeluaran daerah) dengan hasil yang diinginkan (output dan outcome) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. Performance Budgeting dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas dalam memanfaatkan anggaran belanja publik dengan output dan outcome yang jelas sesuai dengan prioritas daerah sehingga semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat luas. Untuk sistem penganggaran yang diberlakukan pada pengelolaan keuangan di Indonesia menganut pada sistem performance budgeting, bahwa rencana kerja satuan kerja perangkat daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan demikian penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja sebagaimana dimaksud dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal. Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa anggaran kinerja menjadi tolak ukur keberhasilan sebuah perencanaan.

Salomo (2002) mengemukakan bahwa sebagai sistem penganggaran yang berorientasi kepada output dan memakai output measurement, Performance Budgeting tidak sekedar membutuhkan indikator-indikator keberhasilan namun lebih dari itu ia membutuhkan performance management yang diterapkan secara luas dalam organisasi. Alasannya adalah karena isu utamanya adalah pencapaian keberhasilan organisasi yang menyangkut performance management yang lebih luas. Hal ini berarti performance budgeting membutuhkan suatu sistem administrasi publik modern, yang telah mengalami reformasi panjang berkelanjutan.

Demikian pula disebutkan di atas bahwa performance budgeting berkaitan dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. Ini berarti dalam proses perencanaan anggaran, visi, misi dan rencana strategis menjadi acuan utama. Dengan demikian misi dan rencana strategis harus dirinci sehingga menghasilkan program sub program serta kegiatan yang relevan dengan tujuan jangka panjang. Setiap output organisasi harus dapat dikaitkan dengan misi dan rencana strategis organisasi. Karenanya dalam membangun performance budgeting terdapat elemen-elemen yang strategis dan praktis. Elemen strategis terdiri dari visi, misi dan sasaran, sementara elemen-elemen praktis terdiri dari program, aktivitas, target aktivitas. Dari kedua karakter di atas

dapat disimpulkan bahwa performance budgeting menuntut ditetapkan sistem administrasi publik modern, yang lebih dikenal dengan the new public management.

Sejalan dengan hal tersebut Schick (1998) menjelaskan bahwa sebuah anggaran dikatakan realistis ketika anggaran tersebut didasarkan pada asumsi bahwa mempunyai kemungkinan untuk diwujudkan pada saat ditetapkan, dengan tujuan untuk membelanjakan penerimaan dan menetapkan kebijakan secara keseluruhan. Realisasi anggaran tidak memerlukan anggaran yang dapat bertahan terhadap segala gangguan dari luar, namun anggaran yang ditetapkan sesuai rencana dengan asumsi kondisi yang menungkingkan. Anggaran yang realistis tergantung pada dasar perencanaan, pengawasan dan pencatatan dana publik. Hal ini meliputi adanya perencanaan anggaran secara matang dan adanya pengawasan dalam pemerintahan yang membangun disiplin fiskal dan pengeluaran.

Pengawasan penggunaan input, lembaga penasehat untuk peningkatan efisiensi, manajemen kas dan hutang pemerintah, dan memastikan bahwa pengeluaran yang terjadi sesuai dengan jumlah yang dianggarkan. Pada saat hal tersebut diterapkan, memungkinkan untuk menerapkan bagian lain dari manajemen pengeluaran publik (Schick, 1998). Dari hal tersebut terlihat bahwa diperlukan sebuah performance budgeting yang mengacu pada visi dan misi pemerintah yang realistis untuk diwujudkan sesuai target dan sasaran yang diinginkan. Dengan adanya hal ini maka fungsi perencanaan, pengawasan dan pencatatan menjadi sangat vital dalam anggaran yang berbasis pada kinerja.

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Paradigma anggaran daerah yang diperlukan tersebut (Mardiasmo, 2002) adalah:

- a. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik;
- b. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (work better and cost less);
- c. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran;
- d. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (performance oriented) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan;
- e. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait;
- f. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip value for money.

2.1.4 Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah

Pada dasarnya apapun bentuk organisasi, sektor swasta ataupun sektor publik, pasti akan melakukan penganggaran yang pada dasarnya merupakan cetak biru bagi pencapaian visi dan misinya.

Untuk itu penganggaran dan manajemen keuangan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip pokok tertentu. Untuk pemerintahan daerah, prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah sebagaimana yang diungkapkan oleh World Bank (1998) adalah sebagai berikut:

- a. Komprehensif dan disiplin. Anggaran daerah adalah satu satunya mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin pengambilan keputusan. Karenanya anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang holistic dalam diagnosa permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antar masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dipunya dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya;
- b. Fleksibilitas. Sampai tingkat tertentu, pemerintah daerah harus diberi keleluasaan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi informasi yang relevan yang dimilikinya. Arahan dari pusat memang harus ada tetapi harus diterapkan secara hati-hati, dalam arti tidak sampai mematikan inisiatif dan prakarsa daerah;
- c. Terprediksi. Kebijakan yang terprediksi adalah faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi anggaran daerah. Sebaliknya, bila kebijakan sering berubah-ubah, seperti metode pengalokasian dana alokasi umum (DAU) yang tidak jelas misalnya, maka daerahnya akan menghadapi ketidak pastian yang sangat besar hingga prinsip efisiensi dan efektivitas pelaksanaan suatu program yang didanai oleh anggaran daerah cenderung terabaikan;
- d. Kejujuran. Kejujuran tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya, tetapi menyangkut keberadaan bias proyeksi penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias yang memunculkan ketidak jujuran ini dapat berasal dari aspek teknis dan politis. Proyeksi yang terlalu optimis akan mengurangi kendala anggaran sehingga memungkinkan munculnya inefisiensi dan inefektifitas pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang sangat diprioritaskan;
- e. Informasi. Informasi adalah basis kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik. Karenanya, pelaporan yang teratur tentang biaya, output dan dampak suatu kebijakan adalah sangat penting;
- f. Transparansi dan akuntabilitas. Transparansi mensyaratkan bahwa perumusan kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan dijalankan. Selanjutnya, akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk itu, perumusan kebijakan bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun secara horizontal dengan baik.

Mardiasmo (2002) mengemukakan bahwa prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah selaras dengan budgeting reform adalah transparansi, akuntabilitas, dan value for money. Ketiga hal tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- a. Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memberikan arti anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran

karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

- b. Akuntabilitas adalah prinsip pertanggung jawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan Masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggung jawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.
- c. Value for money berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu, ekonomis, efisiensi dan efektifitas. Ekonomis berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah, Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (public money) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik

Dalam penyusunan anggaran suatu daerah yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun setiap tahunnya. Pemerintah Daerah tidak cukup hanya dengan merencanakan penerimaan dan pengeluaran daerah saja, namun diperlukan pula anggaran kas dimana pemerintah daerah mampu memperkirakan kebutuhan akan kas sebagai bagian dari proses penganggaran atau peramalan secara umum. Proyeksi arus kas masuk melalui penerimaan dan arus kas keluar yang mengakibatkan pengeluaran untuk berbagai interval waktu diperlukan agar setiap pengeluaran yang akan dilakukan menjadi lebih jelas dari mana sumber dananya dan perkiraan kapan diterimanya.

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menerangkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara:

- a. tertib adalah keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan;
- b. efisien adalah pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
- c. ekonomis adalah perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;
- d. efektif adalah pencapaian hasil program dengan sasaran yang telah ditetapkan yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil
- e. transparan adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;

- f. bertanggung jawab adalah 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;
- g. keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya;
- h. kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan wajar dan proporsional;
- i. manfaat untuk masyarakat adalah keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat;
- j. taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan adalah pengelolaan keuangan daerah harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.2 Kajian Asas Penyusun Norma

Dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal antara asas hukum dan norma hukum. Berdasarkan istilah asas yang dipopulerkan oleh Michael Agnes, Herman Bakir mendefinisikan asas sebagai seperangkat dalil atau proposisi evaluatif tentang kebenaran terdasar segala ihwal-ihwal (situasi-situasi) yang diarahkan sebagai pedoman ‘landasan’ atau tumpuan dalam suatu aktus “berpikir” atau menilai”.⁴¹ Terkait sebagai landasan suatu aktus berpikir, maka asas-asas tersebut bermain pada proposisi-proposisi bercorak evaluatif. Oleh karenanya tidak bisa ditepis lagi bahwa asas-asas tersebut tak lain adalah nilai yang diarahkan mempedomani orang dalam sikap atau keputusan terarah tentang fakta yang dihadapinya. Maka dalam posisinya sebagai nilai itu asas akan dibedakan kedalam empat model yang meliputi :

- a. Asas-asas moral: asas yang kedalamnya bermain nilai-nilai yang semuanya dengan salah satu cara berkaitan dengan yang dijustifikasi secara moral, sehingga proposisinya terutama adalah bercorak evaluatif dan normatif.
- b. Asas-asas estetika; asas-asas ini muncul dalam diri subjek ketika yang bersangkutan secara langsung terlibat kedalam situasi menuntutnya untuk menilai kualitas estetika yang terkandung pada suatu objek visual yang diperhadapkan padanya. Asas ini tidak menuntut realisasi sebab dia hanya bercorak evaluatif.
- c. Asas-asas religius; pada asas-asas ini bermain proposisi normatif dan evaluatif, kedalamnya juga akan terlibat elemen-elemen moral dan estetika.
- d. Asas-asas teknikal atau instrumental: asas-asas ini adalah pedoman yang diarahkan untuk menilai hal-hal dalam kaitannya dengan berfungsi atau bekerjanya ihwal (sistem) tertentu dengan baik.⁴²

Keseluruhan model asas-asas tersebut memiliki wilayah terapannya berkarakter abstrak (umum). Hal ini disebabkan keseluruhan dari asas-asas ini mengendap di sistem kesadaran intelegensi manusia. Namun, meskipun dia abstrak, di justru diarahkan untuk diaplikasi pada sesuatu yang kongkret. Asas-asas yang lebih umum maupun yang kurang umum, harus selalu diterapkan di peristiwa-peristiwa khusus.

⁴¹ Herman Bakir, *Asas Hukum dan Aspek Galiannya* (Jakarta: Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara, 2004), Hal. 2.

⁴²*Ibid.*, Hal 52-53

Dengan kata lain, asas-asas serta norma-norma senantiasa menghendaki agar diwujudkan dalam situasi konkret, yang demikian ini menyebabkan timbulnya masalah baru.

Sebuah asas betapapun khususnya dia, tetap bersifat umum, dan tidak sepenuhnya mengacu pada suatu peristiwa konkret, yang selalu berbeda antara satu dan lainnya. Betapapun miripnya namun tidak pernah terdapat dua peristiwa yang sama sepenuhnya, namun dapatlah timbul pertanyaan, apakah dapat bekerja dengan asas-asas yang selalu mengacu pada berbagai peristiwa yang biasanya banyak jumlahnya, yang betapapun khususnya dibanding dengan norma-norma tertinggi serta yang paling umum, namun tetap juga melayang di atas peristiwa-peristiwa tertentu dan tidak pernah dapat mencapainya.⁴³

Dengan demikian semakin khusus isi dari suatu asas maka terbataslah wilayah terapannya. Sebaliknya semakin umum isi dari suatu asas maka akan semakin luas pula wilayah terapannya. Dengan kata lain semakin khusus isi asas tersebut semakin dekatlah ia pada kenyataan, begitupula sebaliknya. Soetandyo menyatakan bahwa, kelompok asas-asas yang berada pada tataran yang paling abstrak, umumnya adalah gerombolan asas-asas bercorak moral.⁴⁴ Berkilas balik pada model asas-asas sebelumnya bahwa asas-asas hukum yang utama tak lain dari seperangkat penilaian-penilaian moral. Dan sesungguhnya hukum adalah moral-moral endapan di kehidupan batin masyarakat manusia, yang telah melalui prosedur sistematisasi sedemikian rupa melalui tradisi-tradisi penalaran. Selain itu, melihat dari karakternya yang evaluatif dan normatif itu, dapat dikatakan bahwa itulah yang berlaku sebagai asas utama baginya.⁴⁵

Dengan demikian, lingkup pengertian asas hukum, terutama di tataran “pembentukan hukum”, berkisar pada “konsep-konsep dasar” yang kedalamnya termuat proposisi-proposisi ataupun asumsi-asumsi abstrak tentang nilai-nilai kebenaran (moral), yang diarahkan sebagai tumpuan berpikir para legislasi di aktus pembentukan kaidah hukum positif atau para hakim di putusan-putusan (vonis) individual.⁴⁶

Oleh karenanya asas-asas hukum adalah konsep pertama dari segala aturan hukum. Asas-asas hukum sebagai prinsip moral atau sebagai bagian dari sistem hukum itu sendiri, menerapkan aktus berpikir yuridikpun mengacu pada nilai-nilai yang dikandungnya. Akan tetapi penerapan sebuah asas hukum pada aturan hukum, tidak sama dengan esensi dari asas-asas hukum itu sendiri.⁴⁷ Oleh karena itu dalam penggunaannya sebuah aturan hukum harus mengembangkan asas hukum itu sendiri mengingat

⁴³ H. De Vos, Pengantar Etika, Terjemahan : Soejono Soe Margono (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987) Hal. 94.

⁴⁴ Soetandyo Wingjosoebroto, Hukum, Paradigma, Metode dan Paradigma Masalahnya (Jakarta: Elsam dan Huma, 2001) Hal. 149.

⁴⁵ Herman Bakir, Asas Hukum dan Aspek Galiannya, *Op. cit.*, Hal. 59

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

penerapan sebuah asas hukum pada aturan hukum atau norma hukum tidak seluas sebagaimana asas hukum.

Asas-asas hukum ialah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas itu dapat disebut juga pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum. Dengan demikian ia menjadi titik tolak juga bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang tersebut.⁴⁸ Dari berbagai pemaparan tentang norma hukum dan asas hukum, maka asas hukum dan norma hukum merupakan hal yang berbeda. Asas hukum merupakan hal yang dipedomani dalam pembuatan norma hukum yang dapat dikembangkan dan dijabarkan untuk pembentukan norma hukum. Sedangkan, norma hukum adalah hukum positif atau aturan itu sendiri yang dibentuk sesuai dengan asas-asas hukum.

Begitupula Yuliandri menjelaskan bahwa asas hukum bukanlah merupakan aturan yang bersifat kongkret sebagaimana halnya norma atau kaidah hukum, yang menjadi isi dari setiap undang-undang. Akan tetapi asas hukum memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang kongkret dalam pembentukan undang-undang.⁴⁹ Sudikno Mertokusumo pula membedakan, bahwa asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka kaidah hukum dalam arti sempit merupakan nilai yang bersifat lebih kongkret daripada asas hukum. Kemudian juga ditambahkan bahwa asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang kongkret atau pasal-pasal.⁵⁰ Lebih lanjut, JB. Daliyo⁵¹ membedakan antara asas dan norma hukum adalah:

- a. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak sedangkan norma merupakan aturan yang riil.
- b. Asas adalah suatu ide atau konsep sedangkan norma adalah penjabaran dari ide tersebut.
- c. Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma mempunyai sanksi.

Dari berbagai uraian para pakar mengenai asas dan norma hukum maka dapat disimpulkan bahwa keduanya merupakan sisi yang berbeda namun memiliki keterkaitan yang erat. Adapun asas merupakan hal yang harus tercermin dan terkandung dalam sebuah norma hukum sebagai penjabarannya. Hal ini tidak lain asas hukum merupakan ruh dari norma hukum, bilamana suatu norma hukum tidak sesuai dengan asas hukum maka norma hukum tersebut sudah kehilangan esensinya sebagai sebuah aturan.

Begitu pula secara peraturan perundang-undangan, Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-

⁴⁸ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta : Kanisius, 1990), Hal. 90.

⁴⁹ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), Hal. 22.

⁵⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), Cet. Kefua, Hal. 11

⁵¹ JB. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia Buu Panduan Mashasiswa*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), Hal. 90.

Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan Tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan Atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Dapat Dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan Rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang

jasas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas

- a. Pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan 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 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Bhinneka Tunggal Ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan Kepastian Hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

- j. Keseimbangan, Kerasian, dan Keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, kerasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain itu Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam peraturan di bidang pengelolaan keuangan sebagaimana diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan bagian dari peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merangkan bahwa Pengelolaan Keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menerangkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara:

- a. Tertib adalah keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti administrative yang dapat dipertanggungjawabkan;
- b. Efisien adalah pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
- c. Ekonomis adalah perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;
- d. Efektif adalah pencapaian hasil program dengan sasaran yang telah ditetapkan yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil;
- e. Transparan adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;
- f. Bertanggung jawab adalah 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;
- g. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya;
- h. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional;

Oleh karena sesuai dengan uraian mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas yang berlaku dalam pengelolaan keuangan daerah, maka asas penyusun norma dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah Tertib, Efisien, Ekonomis, Efektif, Transparan, Bertanggung jawab, Keadilan Kepatutan.

2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Malang

Meskipun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun sampai awal Tahun 2019 terkait dengan pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah masih menggunakan peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017.

Dalam perkembangannya pada Tahun 2019 Pemerintah Pusat menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sekaligus mengesahkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sesuai dengan perkembangan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, kebijakan daerah Kabupaten Malang dalam mengatur pengelolaan keuangan daerah telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan daerah Kabupaten Malang mengenai pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah tersebut merupakan produk turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang

Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam penjelasan umum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah diterangkan bahwa dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain kedua Undang-undang tersebut diatas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah yang telah terbit lebih dahulu. Undang-undang dimaksud adalah 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, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pada dasarnya buah pikiran yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan adanya satu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu (omnibus regulation) dari berbagai undang-undang tersebut diatas yang bertujuan agar memudahkan dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya. Peraturan dimaksud memuat berbagai kebijakan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah.

Materi muatan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi:

2.3.1 Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah ditegaskan bahwa Bupati adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan

mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikankekayaan daerah yang dipisahkan.Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerahsebagaimana dimaksud mempunyai kewenangan:

- a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
- b. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;
- c. menetapkan kuasa pengguna anggaran/pengguna barang;
- d. menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendaharapengeluaran;
- e. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutanpenerimaan daerah;
- f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaanutang dan piutang daerah;
- g. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaanbarang milik daerah; dan
- h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atastagihan dan memerintahkan pembayaran.

Bupati selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada:

- a. Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangandaerah;
- b. Kepala BPKD selaku PPKD; dan
- c. Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/penggunabarang daerah.

Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan keputusan bupati, didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.

2.3.2 Asas Umum dan Struktur APBD

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Fungsi otorisasi sebagaimana dimaksud mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadipedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan padatahun yang bersangkutan. sesuai dengan fungsinya APBD mempunyai fungsi:

- a. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadipedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraanpemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telahditetapkan;

- b. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
- c. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;
- d. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Selanjutnya Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa dalam penerimaan daerah terdiri dari pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pengeluaran daerah terdiri dari belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan daerah. Belanja daerah merupakan prakiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Pengeluaran pembiayaan adalah pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dianggarkan dalam APBD harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Seluruh pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

2.3.3 Penyusunan Rancangan APBD

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban APBN. Penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi yang penugasannya dilimpahkan kepada kabupaten dan/atau desa, didanai dari dan atas beban APBD Provinsi. Penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten yang penugasannya dilimpahkan kepada desa, didanai dari dan atas beban APBD Kabupaten. Seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam

APBD. Penganggaran penerimaan dan pengeluaran APBD harus memiliki dasar hukum penganggaran. Anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Untuk menyusun APBD, pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Kewajiban daerah mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan. RKPD ditetapkan dengan peraturan bupati. Tata cara penyusunan RKPD berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

2.3.4 Penetapan APBD

Penetapan APBD dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa Bupati menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD, beserta lampirannya kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan keputusan bersama DPRD dan Bupati terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Atas dasar persetujuan bersama, Bupati menyiapkan rancangan peraturan bupati tentang penjabaran APBD.

Penyampaian rancangan peraturan daerah disertai dengan nota keuangan. Dalam hal Bupati dan/atau pimpinan DPRD berhalang tetap, maka pejabat yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang selaku penjabat/pelaksana tugas Bupati dan/atau selaku pimpinan sementara DPRD yang menandatangani persetujuan bersama. Penetapan agenda pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD untuk mendapat persetujuan bersama disesuaikan dengan tata tertib DPRD. Pembahasan rancangan peraturan daerah berpedoman pada KUA, serta PPA yang telah disepakati bersama antar pemerintah daerah dan DPRD. Dalam hal DPRD memerlukan tambahan penjelasan terkait dengan pembahasan program dan kegiatan tertentu, dapat meminta RKA-SKPD berkenaan kepada Bupati.

Apabila DPRD sampai batas waktu tidak menetapkan persetujuan bersama dengan Bupati terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, Bupati melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan. Pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib. Belanja yang bersifat mengikat adalah belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran yang bersangkutan, seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa. Belanja yang bersifat wajib adalah belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pendanaan pelayanan dasar masyarakat antara lain: pendidikan dan kesehatan dan/atau melaksanakan kewajiban kepada pihak ketiga. Rencana pengeluaran disusun dalam rancangan peraturan bupati tentang APBD. Rancangan peraturan bupati dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari gubernur. Pengesahan rancangan peraturan bupati tentang APBD ditetapkan dengan keputusan gubernur. Rancangan peraturan bupati tentang APBD dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari :

- a. ringkasan APBD;
- b. ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi;
- c. rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan;
- d. rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan;
- e. rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara;
- f. daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan;
- g. daftar piutang daerah;
- h. daftar penyertaan modal (investasi) daerah;
- i. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah;
- j. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain;
- k. daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini;
- l. daftar dana cadangan daerah; dan
- m. daftar pinjaman daerah;

Penyampaian rancangan peraturan bupati untuk memperoleh pengesahan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak DPRD tidak menetapkan keputusan bersama dengan Bupati terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD. Apabila dalam batas waktu 30 (tigapuluh) hari kerja gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan bupati tentang APBD, Bupati menetapkan rancangan peraturan bupati

dimaksud menjadi peraturan bupati. Pelampuan batas tertinggi dari jumlah pengeluaran hanya diperkenankan apabila ada kebijakan pemerintah untuk kenaikan gaji dan tunjangan pegawai negeri sipil serta penyediaan dana pendamping atas program dan kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah serta bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah yang ditetapkan dalam undang-undang.

2.3.5 Pelaksanaan APBD

Pelaksanaan APBD sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dikelola dalam APBD. Setiap SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakannya berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Penerimaan SKPD dilarang digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. Penerimaan SKPD berupa uang atau cek harus disetor ke rekening kas umum daerah paling lama 1 (satu) hari kerja. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja. Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD. Pengeluaran dapat dilakukan jika dalam keadaan darurat, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran. Kriteria keadaan darurat ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD. Pengeluaran belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.3.6 Perubahan APBD

Perubahan APBD sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

- a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA;
- b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;
- c. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk tahun berjalan;
- d. keadaan darurat; dan
- e. keadaan luar biasa.

Perubahan APBD hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran, kecuali dalam keadaan luar biasa.

2.3.7 Pengelolaan Kas

Pengelolaan Kas dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa Bendahara Umum Daerah (BUD) bertanggung jawab terhadap pengelolaan penerimaan dan pengeluaran kas daerah. Untuk mengelola kas daerah, BUD membuka rekening kas umum daerah pada bank yang sehat. Penunjukan bank yang sehat ditetapkan dengan keputusan bupati dan diberitahukan kepada DPRD.

Untuk mendekatkan pelayanan pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran kas kepada SKPD atau masyarakat, BUD dapat membuka rekening penerimaan dan rekening pengeluaran pada bank yang ditetapkan oleh bupati. Rekening penerimaan digunakan untuk menampung penerimaan daerah setiap hari. Saldo rekening penerimaan setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke rekening kas umum daerah. Rekening pengeluaran diisi dengan dana yang bersumber dari rekening kas umum daerah. Jumlah dana yang disediakan pada rekening pengeluaran disesuaikan dengan rencana pengeluaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Pengelolaan kas non anggaran mencerminkan penerimaan dan pengeluaran kas yang tidak mempengaruhi anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan pemerintah daerah. Penerimaan kas seperti:

- a. potongan Taspen;
- b. potongan Askes;
- c. potongan PPh;
- d. potongan PPN;
- e. penerimaan titipan uang muka;
- f. penerimaan uang jaminan; dan
- g. penerimaan lainnya yang sejenis.

Pengeluaran kas seperti:

- a. penyetoran Taspen;
- b. penyetoran Askes;
- c. penyetoran PPh;
- d. penyetoran PPN;
- e. pengembalian titipan uang muka;
- f. pengembalian uang jaminan; dan
- g. pengeluaran lainnya yang sejenis.

Penerimaan kas) diperlakukan sebagai penerimaan perhitungan pihak ketiga. Pengeluaran kas dilakukan sebagai pengeluaran perhitungan pihak ketiga. Informasi penerimaan kas dan pengeluaran kas disajikan

dalam laporan arus kas aktivitas non anggaran. Penyajian informasi sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Tata cara pengelolaan kas non anggaran diatur dalam peraturan bupati.

2.3.8 Penatausahaan Keuangan Daerah

Penatausahaan keuangan daerah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah, wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan dan/atau pengeluaran atas pelaksanaan APBD bertanggung jawab terhadap kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud. Untuk pelaksanaan APBD, bupati menetapkan:

- a. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPD;
- b. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPM;
- c. pejabat yang diberi wewenang mengesahkan SPJ;
- d. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SP2D;
- e. bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran;
- f. bendahara pengeluaran yang mengelola belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, belanja tidak terduga, dan pengeluaran pembiayaan pada SKPKD;
- g. bendahara penerimaan pembantu dan bendahara pengeluaran pembantu SKPD; dan
- h. pejabat lainnya dalam rangka pelaksanaan APBD.

Penetapan pejabat yang ditunjuk sebagai kuasa pengguna anggaran/ kuasa pengguna barang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan. Penetapan pejabat lainnya, didelegasikan oleh bupati kepada kepala SKPD. Pejabat lainnya mencakup:

- a. PPK-SKPD yang diberi wewenang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD;
- b. PPTK yang diberi wewenang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program sesuai dengan bidang tugasnya;
- c. pejabat yang diberi wewenang menandatangani surat bukti pemungutan pendapatan daerah;
- d. pejabat yang diberi wewenang menandatangani bukti penerimaan kas dan bukti penerimaan lainnya yang sah;
- e. pembantu bendahara penerimaan dan/atau pembantu bendahara pengeluaran

Penetapan pejabat dilaksanakan sebelum dimulainya tahun anggaran berkenaan. Untuk mendukung kelancaran tugas perbendaharaan, Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran dapat dibantu oleh pembantu bendahara. Pembantu bendahara penerimaan melaksanakan fungsi sebagai kasir atau

pembuat dokumen penerimaan. Pembantu bendahara pengeluaran melaksanakan fungsi sebagai kasir, pembuat dokumen pengeluaran uang atau pengurusan gaji.

2.3.9 Akuntansi Keuangan Daerah

Akuntansi keuangan daerah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa entitas pelaporan dan entitas akuntansi menyelenggarakan sistem akuntansi pemerintahan daerah.. Sistem akuntansi pemerintahan daerah ditetapkan dengan peraturan bupati mengacu pada peraturan daerah ini tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah. Sistem akuntansi pemerintahan daerah meliputi serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer.

Proses didokumentasikan dalam bentuk buku jurnal dan buku besar, dan apabila diperlukan ditambah dengan buku besar pembantu. Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD,, entitas pelaporan menyusun laporan keuangan yang meliputi:

- a. laporan realisasi anggaran;
- b. neraca;
- c. laporan arus kas; dan
- d. catatan atas laporan keuangan.

Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, entitas akuntansi menyusun laporan keuangan yang meliputi:

- a. laporan realisasi anggaran;
- b. neraca; dan
- c. catatan atas laporan keuangan.

Sistem akuntansi pemerintah daerah sekurang-kurangnya meliputi:

- a. prosedur akuntansi penerimaan kas;
- b. prosedur akuntansi pengeluaran kas;
- c. prosedur akuntansi aset tetap/barang milik daerah; dan
- d. prosedur akuntansi selain kas.

Sistem akuntansi pemerintah daerah disusun dengan berpedoman pada prinsip pengendalian intern sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang pengendalian intern dan peraturan pemerintah tentang standar akuntansi pemerintahan. Sistem akuntansi pada tingkat pemerintah daerah dilaksanakan oleh PPKD. Sistem akuntansi SKPD dilaksanakan oleh PPK-SKPD. PPK-SKPD

mengkoordinasikan pelaksanaan sistem dan prosedur penatausahaan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran. Kode rekening untuk menyusun neraca terdiri dari kode akun aset, kode akun kewajiban, dan kode akun ekuitas dana. Kode rekening untuk menyusun laporan realisasi anggaran) terdiri dari kode akun pendapatan, kode akun belanja, dan kode akun pembiayaan.

Kode rekening disusun dengan memperhatikan kepentingan penyusunan laporan statistik daerah dan negara. Bupati menetapkan peraturan bupati tentang kebijakan akuntansi pemerintah daerah dengan berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan. Kebijakan akuntansi merupakan dasar pengakuan, pengukuran, dan pelaporan atas aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan, belanja dan pembiayaan serta laporan keuangan. Peraturan bupati sekurang-kurangnya memuat:

- a. definisi, pengakuan, pengukuran dan pelaporan setiap akun dalam laporan keuangan;
- b. prinsip-prinsip penyusunan dan penyajian pelaporan keuangan.

Dalam pengakuan dan pengukuran juga mencakup kebijakan mengenai harga perolehan dan kapitalisasi aset. Kebijakan harga perolehan merupakan pengakuan terhadap jumlah kas/setara kas yang dibayarkan terdiri dari belanja modal, belanja administrasi pembelian/pembangunan, belanja pengiriman, pajak, dan nilai wajar imbalan lainnya yang dibayarkan sebagai komponen harga perolehan aset tetap. Kebijakan kapitalisasi aset merupakan pengakuan terhadap jumlah kas/setara kas dan nilai wajar imbalan lainnya yang dibayarkan sebagai penambah nilai aset tetap.

Ikhtisar kebijakan akuntansi yang diberlakukan pada setiap tahun anggaran dimuat dalam Catatan Atas Laporan Keuangan untuk tahun anggaran berkenaan. Pemerintah daerah sebagai entitas pelaporan menyusun laporan keuangan pemerintah daerah. Kepala SKPD sebagai entitas akuntansi menyusun laporan keuangan SKPD yang disampaikan kepada PPKD untuk digabung menjadi laporan keuangan pemerintah daerah. Kepala BLUD sebagai entitas akuntansi menyusun laporan keuangan BLUD yang disampaikan kepada PPKD untuk digabung kedalam laporan keuangan pemerintah daerah. Kepala BLUD sebagai entitas pelaporan menyusun laporan keuangan BLUD yang disampaikan kepada kepala daerah dan diaudit oleh pemeriksa ekstern sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.3.9 Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa Pejabat pengguna anggaran menyusun laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD sebagai hasil pelaksanaan anggaran menjadi tanggung jawabnya, disertai prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya. Laporan, disusun dan

ditetapkan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah semester pertama tahun anggaran berkenaan berakhir. Pejabat pengguna anggaran menyampaikan laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD serta prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya kepada PPKD sebagai dasar penyusunan laporan realisasi semester pertama APBD paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja setelah semester pertama tahun anggaran berkenaan berakhir.

PPKD menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dengan cara menggabungkan seluruh laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berkenaan dan disampaikan kepada sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah. Laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya disampaikan kepada bupati paling lambat minggu ketiga bulan Juli tahun anggaran berkenaan untuk ditetapkan sebagai laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya. Laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya disampaikan kepada DPRD paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berkenaan.

2.3.9 Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Pengawasan bukan pemeriksaan tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD. Pengawasan pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka meningkatkan kinerja transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, bupati mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan daerah yang dipimpinnya. Pengendalian intern merupakan proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian tujuan pemerintah daerah yang tercermin dari keandalan laporan keuangan, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan serta dipatuhinya peraturan perundangundangan. Pengendalian intern sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. terciptanya lingkungan pengendalian yang sehat;
- b. terselenggaranya penilaian resiko;
- c. terselenggaranya aktivitas pengendalian;
- d. terselenggaranya sistem informasi dan komunikasi;
- e. terselenggaranya kegiatan pemantauan pengendalian

Penyelenggaraan pengendalian intern berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dilakukan oleh BPK sesuai dengan peraturan perundangundangan.

2.3.12 Kerugian Daerah

Kerugian Daerah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh tindakan melawan hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan daerah, wajib mengganti kerugian tersebut. Kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala SKPD kepada bupati dan diberitahukan kepada BPK paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.

Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajiban segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud. Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, bupati segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

Dalam hal bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang dikenai tuntutan ganti kerugian daerah berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia, penuntutan dan penagihan terhadapnya beralih kepada pengampu / yang memperoleh hak / ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan.

Tanggung jawab pengampu / yang memperoleh hak / ahli waris untuk membayar ganti kerugian daerah menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan, atau sejak bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak diberi tahu oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian daerah. Ketentuan penyelesaian kerugian daerah sebagaimana diatur dalam peraturan daerah ini berlaku pula untuk uang dan/atau

barang bukan milik daerah, yang berada dalam penguasaan bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Ketentuan penyelesaian kerugian daerah dalam peraturan daerah ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah, sepanjang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Putusan pidana atas kerugian daerah terhadap bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara dan pejabat lain tidak membebaskan yang bersangkutan dari tuntutan ganti rugi. Pengenaan ganti kerugian daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK. Apabila dalam pemeriksaan kerugian daerah ditemukan unsur pidana, BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengenaan ganti kerugian daerah terhadap pegawai negeri sipil bukan bendahara ditetapkan oleh bupati. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara tuntutan ganti kerugian daerah diatur dengan peraturan daerah tersendiri dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

2.3.13 Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah

Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa Pemerintah daerah dapat membentuk BLUD untuk :

- a. menyediakan barang dan/atau jasa untuk layanan umum; dan
- b. mengelola dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.

Instansi yang menyediakan barang dan/atau jasa, antara lain rumah sakit daerah, penyelenggaraan pendidikan, penerbit lisensi dan dokumen, penyelenggaraan jasa penyiaran publik, penyedia jasa penelitian dan pengujian, serta instansi layanan umum lainnya. Dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat, antara lain instansi yang melaksanakan pengelolaan dana seperti dana bergulir usaha kecil menengah, tabungan perumahan, dan instansi pengelola dana lainnya.

BLUD dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kekayaan BLUD merupakan kekayaan daerah

yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLUD yang bersangkutan. Pembinaan keuangan BLUD dilakukan oleh PPKD dan pembinaan teknis dilakukan oleh kepala SKPD yang bertanggung jawab atas urusan pemerintahan yang bersangkutan. Pembinaan keuangan BLUD meliputi pemberian pedoman, bimbingan, supervisi, konsultasi pendidikan dan pelatihan dibidang pengelolaan keuangan BLUD. Pembinaan teknis meliputi pemberian pedoman, bimbingan, supervisi, pendidikan dan pelatihan dibidang penyelenggaraan program dan kegiatan BLUD. BLUD dapat memperoleh hibah atau sumbangan dari masyarakat atau badan lain. Seluruh pendapatan BLUD dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLUD yang bersangkutan. Pedoman pengelolaan keuangan BLUD diatur lebih lanjut dengan peraturan bupati dengan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.3.14 Pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa Berdasarkan peraturan daerah ini, bupati menetapkan peraturan bupati tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah mencakup tata cara penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan dan akuntansi, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

2.4 Kajian Terhadap Kebijakan Pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah

Sebagaimana telah diterangkan bahwa kebijakan daerah Kabupaten Malang dalam mengatur pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. merupakan produk turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam perkembangannya pada Tahun 2019 Pemerintah Pusat menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencabut dan menyatakan tidak

berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sekaligus mengesahkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan peraturan pelaksanaan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah tersebut bahwa keuangan daerah meliputi:

- a. hak Daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b. kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Daerah;
- d. Pengeluaran Daerah;
- e. kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan; dan/atau
- f. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

Sedangkan materi muatan pengaturan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah meliputi:

1. Pengelolaan Keuangan Daerah

Secara konseptual pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan umum menyebutkan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah mempunyai kewenangan:

- a. menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- b. mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

- c. menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah;
- e. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait Pengelolaan Keuangan Daerah yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- f. menetapkan kebijakan pengelolaan APBD;
- g. menetapkan KPA;
- h. menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- i. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
- j. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah;
- k. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- l. menetapkan pejabat lainnya dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- m. melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan kekuasaan Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan Keuangan Daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah. Pejabat Perangkat Daerah terdiri atas:

- a. sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. kepala SKPKD selaku PPKD; dan
- c. kepala SKPD selaku PA.

Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan menerima atau mengeluarkan uang. Pelimpahan kekuasaan ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah. Kepala Daerah selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan Daerah yang dipisahkan berkedudukan sebagai pemilik modal pada perusahaan umum daerah atau pemegang saham pada perseroan daerah. Ketentuan mengenai Kepala Daerah selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Daerah dan kemampuan Pendapatan Daerah. APBD disusun dengan mempedomani KUA PPAS yang didasarkan pada RKPD. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi,

dan stabilisasi APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam bentuk uang dianggarkan dalam APBD. Penerimaan Daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Daerah; dan
- b. penerimaan Pembiayaan daerah.

Pengeluaran Daerah terdiri atas:

- a. Belanja Daerah; dan
- b. pengeluaran Pembiayaan daerah.

Penerimaan Daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan rencana Penerimaan Daerah yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber Penerimaan Daerah dan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengeluaran Daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan rencana Pengeluaran Daerah sesuai dengan kepastian tersedianya dana atas Penerimaan Daerah dalam jumlah yang cukup. Setiap Pengeluaran Daerah harus memiliki dasar hukum yang melandasinya. Seluruh Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD.

Satuan hitung dalam APBD adalah mata uang rupiah. APBD merupakan dasar Pengelolaan Keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas:

- a. Pendapatan Daerah;
- b. Belanja Daerah; dan
- c. Pembiayaan daerah.

APBD diklasifikasikan menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi disesuaikan dengan kebutuhan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah dalam 1

(satu) tahun anggaran. Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun anggaran berikutnya.

3. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kepala Daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD. Pedoman penyusunan APBD ditetapkan oleh Menteri setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. 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.

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 plafon anggaran sementara untuk masing-masing Program dan Kegiatan.

Kepala Daerah menyampaikan rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli untuk dibahas dan disepakati bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Kesepakatan terhadap rancangan KUA dan rancangan PPAS ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pimpinan DPRD paling lambat minggu kedua bulan Agustus. KUA dan PPAS yang telah disepakati Kepala Daerah bersama DPRD menjadi pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun RKA SKPD. Tata cara pembahasan rancangan KUA dan rancangan PPAS dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal Kepala Daerah dan DPRD tidak menyepakati bersama rancangan KUA dan rancangan PPAS, paling lama 6 (enam) minggu sejak rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan kepada DPRD, Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD berdasarkan RKPD, rancangan KUA, dan rancangan PPAS yang disusun Kepala Daerah, untuk dibahas dan disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan dapat dianggarkan:

- a. untuk 1 (satu) tahun anggaran; atau
- b. lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dalam bentuk Kegiatan Tahun Jamak.

Kegiatan Tahun Jamak harus memenuhi kriteria palingsedikit:

- a. pekerjaan konstruksi atas pelaksanaan Kegiatan yang secara teknis merupakan satu kesatuan untuk menghasilkan 1 (satu) Keluaran yang memerlukan waktu penyelesaian lebih dan 12 (duabelas) bulan; atau
- b. pekerjaan atas pelaksanaan Kegiatan yang menurut sifatnya harus tetap berlangsung pada pergantian tahun anggaran.

Penganggaran Kegiatan Tahun Jamak berdasarkan atas persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Persetujuan bersama ditandatangani bersamaan dengan penandatanganan KUA dan PPAS. Persetujuan bersama paling sedikit memuat:

- a. nama Kegiatan;
- b. jangka waktu pelaksanaan Kegiatan;
- c. jumlah anggaran; dan
- d. alokasi anggaran per tahun.

Jangka waktu penganggaran pelaksanaan Kegiatan Tahun Jamak tidak melampaui akhir tahun masa jabatan Kepala Daerah berakhir, kecuali Kegiatan Tahun Jamak dimaksud merupakan prioritas nasional dan/atau kepentingan strategis nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kepala Daerah 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 Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah yang tidak mengajukan rancangan Perda tentang APBD dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembahasan rancangan Perda tentang APBD dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan DPRD setelah Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang APBD beserta penjelasan dan dokumen pendukung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembahasan rancangan Perda tentang APBD berpedoman pada RKPD, KUA, dan PPAS.

Kepala Daerah dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Berdasarkan persetujuan bersama, Kepala Daerah menyiapkan rancangan Perda tentang penjabaran APBD. DPRD dan Kepala Daerah yang tidak menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD dalam 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keterlambatan penetapan APBD karena Kepala Daerah terlambat menyampaikan rancangan Perda tentang

APBD kepada DPRD dari jadwal, sanksi tidak dapat dikenakan kepada anggota DPRD. Rancangan Perkada tentang APBD memuat lampiran yang terdiri atas:

- a. ringkasan APBD;
- b. ringkasan penjabaran APBD sampai dengan rincian obyek;
- c. ringkasan APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi;
- d. rincian APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, Kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja, dan Pembiayaan;
- e. rekapitulasi dan kesesuaian belanja menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, dan Kegiatan;
- f. rekapitulasi Belanja Daerah untuk keselarasan dan keterpaduan Urusan Pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara;
- g. daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan;
- h. daftar Piutang Daerah;
- i. daftar penyertaan modal daerah dan investasi daerah lainnya;
- j. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah;
- k. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain;
- l. daftar Kegiatan tahun anggaran diselesaikan dan dianggarkan anggaran ini;
- m. daftar Dana Cadangan
- n. daftar Pinjaman Daerah
- o. daftar nama penerima, hibah; dan
- p. daftar nama penerima, bantuan sosial.

Rancangan Perkada dapat ditetapkan menjadi Perkada setelah memperoleh pengesahan dari Menteri bagi Daerah provinsi dan dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Daerah kabupaten/kota. Untuk memperoleh pengesahan, rancangan Perkada tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD. Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengesahkan rancangan Perkada, Kepala Daerah menetapkan rancangan Perkada menjadi Perkada. Dalam hal penetapan APBD mengalami keterlambatan, Kepala Daerah melaksanakan pengeluaran setiap bulan paling tinggi sebesar seperduabelas jumlah pengeluaran APBD tahun anggaran sebelumnya. Pengeluaran setiap bulan dibatasi hanya untuk mendanai keperluan mendesak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Pelaksanaan dan Penatausahaa

Semua Penerimaan dan Pengeluaran Daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah yang dikelola oleh BUD. Dalam hal Penerimaan dan Pengeluaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah, BUD melakukan pencatatan dan pengesahan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah tersebut. PA/KPA, Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran, dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan atau pengeluaran atas pelaksanaan APBD bertanggung jawab terhadap kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

Kebenaran material merupakan kebenaran atas penggunaan anggaran dan Hasil yang dicapai atas Beban APBD sesuai dengan kewenangan pejabat yang bersangkutan. Kepala Daerah dan perangkat daerah dilarang melakukan pungutan selain dari yang diatur dalam Perda, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerimaan perangkat daerah yang merupakan Penerimaan Daerah tidak dapat dipergunakan langsung untuk pengeluaran, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas Beban APBD apabila anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Setiap pengeluaran atas Beban APBD didasarkan atas DPA dan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD. Kepala Daerah dan perangkat daerah dilarang melakukan pengeluaran atas Beban APBD untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD. Untuk pelaksanaan APBD, Kepala Daerah menetapkan:

- a. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPD;
- b. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPM
- c. pejabat yang diberi wewenang mengesahkan surat pertanggungjawaban;
- d. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SP2D
- e. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- f. Bendahara Penerimaan pembantu dan Bendahara Pengeluaran pembantu; dan
- g. Pejabat lainnya dalam rangka pelaksanaan APBD.

Keputusan Kepala Daerah tentang penetapan pejabat dilakukan sebelum dimulainya tahun anggaran berkenaan.

6. Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pemerintah Daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6(enam) bulan berikutnya. Laporan disampaikan kepada DPRD paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran berkenaan. Laporan realisasi semester pertama APBD menjadi dasar perubahan APBD. Perubahan APBD 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.

Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA dapat berupa terjadinya:

- a. pelampauan atau tidak tercapainya proyeksi Pendapatan Daerah;
- b. pelampauan atau tidak terealisasinya alokasi Belanja Daerah; dan/atau
- c. perubahan sumber dan penggunaan Pembiayaan daerah

Kepala Daerah memformulasikan perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA ke dalam rancangan perubahan KUA serta perubahan PPAS berdasarkan perubahan RKPD. Dalam rancangan perubahan KUA disertai penjelasan mengenai perbedaan asumsi dengan KUA yang ditetapkan sebelumnya. Dalam rancangan perubahan PPAS disertai penjelasan:

- a. Program dan Kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD tahun anggaran berjalan;
- b. capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan yang harus dikurangi dalam perubahan APBD apabila asumsi KUA tidak tercapai; dan
- c. capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.

7. Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Akuntansi Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan:

- a. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah;
- b. SAPD; dan
- c. BAS untuk Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akuntansi Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh entitas akuntansi dan entitas pelaporan. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah meliputi kebijakan akuntansi pelaporan keuangan dan kebijakan akuntansi akun. Kebijakan akuntansi pelaporan keuangan memuat penjelasan atas unsur-unsur laporan keuangan yang berfungsi sebagai panduan dalam penyajian pelaporan keuangan.

Kebijakan akuntansi akun mengatur definisi, pengakuan, pengukuran, penilaian, dan/atau pengungkapan transaksi atau peristiwa sesuai dengan SAP. SAPD, memuat pilihan prosedur dan teknik akuntansi dalam melakukan identifikasi transaksi, pencatatan pada jurnal, posting kedalam

bukubesar, penyusunan neraca saldo, dan penyajian laporan keuangan. Penyajian laporan keuangan paling sedikit meliputi:

- a. laporan realisasi anggaran;
- b. laporan perubahan saldo anggaran lebih;
- c. neraca;
- d. laporan operasional;
- e. laporan arus kas;
- f. laporan perubahan ekuitas; dan
- g. catatan atas laporan keuangan

SAPD meliputi sistem akuntansi SKPKD dan sistem akuntansiSKPD. BAS untuk Daerah merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan kodefikasi akun yang menggambarkan struktur APBD dan laporan keuangan secara lengkap. BAS untuk Daerah bertujuan untuk mewujudkan statistickeuangan dan laporan keuangan secara nasional yang selaras dan terkonsolidasi antara PemerintahPusat dengan Pemerintah Daerah, yang meliputi penganggaran, pelaksanaan anggaran dan laporankeuangan.BAS untuk Daerah diselaraskan dengan bagan akun standarPemerintah Pusat, yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

8. Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBDkepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan PemeriksaKeuangan serta ikhtisar laporan kinerja dan laporan keuangan BUMD paling lambat 6 (enam) bulansetelah tahun anggaran berakhir.Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dibahas Kepala Daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama. Persetujuan bersama rancangan Perda) dilakukan paling lambat7 (tujuh) bulan setelah tahun anggaran berakhir.Atas dasar persetujuan bersama, Kepala Daerah menyiapkanrancangan Perkada tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telahdisetujui bersama dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawabanpelaksanaan APBD disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3(tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan rancangan Perda kabupaten/kota tentangpertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perdakabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkadakabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk menguji kesesuaian dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD, Perdakabupaten/kota tentang perubahan APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran

APBD,Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

Hasil evaluasi disampaikan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/wali kotapaling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD, Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran perubahan APBD, dan telah menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda kabupaten/kota menjadi Perda kabupaten/kota dan rancangan Perkada kabupaten/kota menjadi Perkada kabupaten/kota.

Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD bertentangan dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD, Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau tidak menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, bupati/wali kota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/walikota dan DPRD dan bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perda kabupaten/kota dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perkada kabupaten/kota, gubernur mengusulkan kepada Menteri, selanjutnya Menteri mengusulkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan untuk melakukan penundaan dan/atau pemotongan Dana Transfer Umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

9. Kekayaan Daerah dan Utang Daerah

Setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan daerah wajib mengusahakan agar setiap Piutang Daerah diselesaikan seluruhnya dengan tepat waktu. Pemerintah Daerah mempunyai hak mendahului atas piutang jenis tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Piutang Daerah yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian Piutang Daerah yang mengakibatkan

masalah perdata 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 dan 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. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian Piutang Daerah yang mengakibatkan masalah perdata dan penghapusan Piutang Daerah, diatur dalam Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Badan Layanan Umum Daerah

Pemerintah Daerah dapat membentuk BLUD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, Kepala Daerah menetapkan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam Perkada yang dilaksanakan oleh pejabat pengelola BLUD. Pejabat pengelola BLUD bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam pemberian Kegiatan pelayanan umum terutama pada aspek manfaat dan pelayanan yang dihasilkan. Pelayanan kepada masyarakat 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.

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

Seluruh pendapatan BLUD dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLUD yang bersangkutan. Pendapatan BLUD meliputi pendapatan yang diperoleh dari aktivitas peningkatan kualitas pelayanan BLUD sesuai kebutuhan. Rencana bisnis dan anggaran serta laporan keuangan dan Kinerja BLUD disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak dipisahkan dari rencana kerja dan anggaran, APBD serta laporan keuangan dan Kinerja Pemerintah Daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai BLUD diatur dalam Peraturan Menteri setelah memperoleh pertimbangan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

11. Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah

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. Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian. Tata cara penggantian kerugian daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

12. Informasi Keuangan Daerah

Pemerintah Daerah wajib menyediakan informasi keuangan daerah dan diumumkan kepada masyarakat. Informasi keuangan daerah paling sedikit memuat informasi penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan laporan keuangan. Informasi keuangan daerah digunakan untuk:

- a. membantu Kepala Daerah dalam menyusun anggaran daerah dan laporan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan Keuangan Daerah
- c. membantu Kepala Daerah dalam melakukan evaluasi Kinerja Keuangan Daerah;
- d. menyediakan statistik keuangan Pemerintah Daerah;
- e. mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat;
- f. mendukung penyelenggaraan sistem informasi keuangan daerah; dan
- g. melakukan evaluasi Pengelolaan Keuangan Daerah.
- h. Informasi keuangan daerah harus mudah diakses oleh masyarakat dan wajib disampaikan kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

13. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri. Pembinaan dan pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dilaksanakan oleh:

- a. Menteri bagi Pemerintah Daerah provinsi;
- b. gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Pemerintah Daerah kabupaten/kota; dan
- c. Kepala Daerah bagi perangkat daerah.

Pembinaan dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan. Pengawasan dilakukan dalam bentuk audit, review, evaluasi, pemantauan, bimbingan teknis, dan bentuk pengawasan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mencapai Pengelolaan Keuangan Daerah yang ekonomis, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, Kepala Daerah wajib menyelenggarakan sistem pengendalian internal atas pelaksanaan

Kegiatan Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan sistem pengendalian internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Pada penyusunan peraturan perundang-undangan Naskah Akademik berlaku sebagai dasar dalam proses perancangan dan perumusan norma suatu produk hukum daerah dalam hal ini adalah rancangan peraturan daerah. Aspek penting dalam proses penyusunan peraturan daerah yang perlu dilakukan adalah adanya evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan materi dari Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Secara konseptual evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud. Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecah suatu persoalan.

Seagaimana telah dipahami bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pemahaman secara literal mengenai konsep evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan tersebut maka permasalahan yang muncul adalah mengapa atau untuk apa harus dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait. Bagaimana caranya, dan peraturan terkait apa saja yang perlu dievaluasi dan dianalisa.

Tujuan dilakukannya evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi suatu rancangan peraturan daerah hakikatnya adalah guna memperoleh suatu gambaran kondisi hukum yang ada. Kegiatan ini berguna untuk menilai apakah materi muatan dari suatu rancangan peraturan daerah sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat terutama untuk menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat.

Selain itu kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan (baik secara vertikal maupun horizontal) materi muatan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Hal ini dilakukan dengan mengkaji sinkronisasi dan harmonisasi materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sinkronisasi dan harmonisasi dengan beberapa Undang-Undang, termasuk mengkaji peraturan pelaksanaannya dibawah undang-undang.

Selain guna menghindari tumpang tindih pengaturan, tentu saja kebutuhan akan konsistensi hukum dan aturan menjadi alasan mendasar dilakukannya evaluasi dan analisis tersebut. Hal ini dilakukan agar pengaturan dalam suatu peraturan daerah lebih integratif dan komprehensif dan menghindari konflik hukum yang mungkin timbul. Hal ini juga guna menghindari terjadinya perlawanan atau penolakan oleh masyarakat terhadap rancangan peraturan daerah yang kelak akan diberlakukan melalui suatu gugatan Uji materiil (*Judicial Review*) atau perlawanan lainnya.

Dalam praktiknya kajian berupa evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait ini merupakan bahan dalam menyusun landasan filosofis dan yuridis pembentukan rancangan peraturan daerah yang dimuat pada Bab berikutnya dalam Naskah Akademik. Lazimnya dalam berbagai Naskah Akademik suatu rancangan peraturan daerah yang telah disusun baik oleh Pemerintah maupun DPRD, setidaknya ada beberapa model kajian evaluasi dan analisis yang dilakukan pada bagian yang tersendiri pada Naskah Akademik, yakni sebagai Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait, Tabel/Tabulasi/Matriks, Kajian Mendalam atas Pelaksanaan suatu Undang-Undang/Peraturan Pengganti Undang-Undang apapun model yang dipilih, Pada bab evaluasi peraturan perundang-undangan ini ini pada dasarnya memuat dua hal utama.

Pertama sebagai proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan suatu undang-undang dan peraturan terkait lainnya. Penilaian dilakukan tidak hanya menghubungkan pasal-pasal atau materi terkait namun juga melihat latar belakang atau landasan pemikiran dari peraturan-peraturan tersebut. Hasil penilaian tersebut setidaknya kemudian akan menghasilkan gambaran positif bahwa peraturan dimaksud misalnya diterima oleh masyarakat, implementatif, dan efektif sehingga dapat dipertahankan atau sebaliknya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan, penyempurnaan atau bahkan penggantian. Kedua, Analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan, pengelompokan norma hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, muatan yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan, efektivitas peraturan perundang-undangan, serta hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan.

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan dilakukan melalui *Pertama* adalah Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang akan dianalisis yakni dengan menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait. *Kedua*, mengkaji, meneliti, menganalisa latar belakang dari peraturan perundang-undangan terkait. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaji bagian yang menggambarkan latar belakang suatu Peraturan Daerah yang biasanya termuat dalam konsideran

menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum suatu Peraturan Daerah. *Ketiga*, Mengkaji, meneliti, menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan pasalnya dari peraturan perundang-undangan terkait. Metode yang dilakukan dapat dengan meneliti pasal demi pasal secara keseluruhan atau fokus terhadap pasal-pasal tertentu terkait permasalahan. *Keempat*, dalam menganalisa dapat disesuaikan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya misalnya apakah dasar pembentukannya sudah sesuai, apakah fungsi maupun materi muatannya sudah sesuai, apakah daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya dan lain sebagainya.

Sebagaimana telah digambarkan sebelumnya kajian hasil evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait ini dapat menjadi bahan penyusunan landasan filosofis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan pada bab Naskah Akademik berikutnya, menjadi dasar kajian harmonisasi rancangan peraturan daerah dan sebagai database peraturan perundang-undangan terkait yang akan sangat berguna dalam proses pembahasan pasal demi pasal baik di internal alat kelengkapan dewan yang mengusulkan maupun dalam tahapan pembahasan tingkat I dengan Pemerintah.

Arah dilakukannya evaluasi dan analaisis peraturan perundang-undangan yang terkait digunakan juga untuk menguatkan landasan yuridis yang menjadi pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Evaluasi dan Analaisis Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pengaturan Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial diuraikan sebagai berikut.

3.1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) sebagai dasar konstutusi. Pada amandemen Kedua Pasal 18 UUDNRI 1945 telah mengatur mengenai kewenangan Pemerintah Daerah yang berbunyi bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dari ketentuan Pasal 18 UUDNRI 1945 diatas menunjukkan bahwa dasar kewenangan tertinggi sesuai hierarki peraturan perundang-undangan menegaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya pada ketentuan Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk pengelolaan keuangan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Selain itu dengan Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. 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.

3.2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286). Secara konseptual keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. 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 perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.

Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (sustainable) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara. Upaya untuk menyusun undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara telah dirintis sejak awal berdirinya negara Indonesia. Oleh karena itu, penyelesaian Undang-undang tentang Keuangan Negara merupakan kelanjutan dan hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara 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.

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 Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 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 akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan dianutnya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari aspek Kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung

jawab, terlaksananya mekanisme checks and balances serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut diserahkan kepada Gubernur/ Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/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 DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 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 DPR/DPRD.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan anggaran

berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penuangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi.

Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (Medium Term Expenditure Framework) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju. Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam undang-undang ini diatur secara jelas mekanisme pembahasan anggaran tersebut di DPR/DPRD, termasuk pembagian tugas antara panitia/komisi anggaran dan komisi-komisi pasangan kerja kementerian negara/lembaga/perangkat daerah di DPR/DPRD.

Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, Pemerintah/Lembaga Asing, Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat. Sejalan 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, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara 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.

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa laporan pertanggung-jawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya-tidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah.

Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (outcome).

Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (output). Sebagai konsekuensinya, dalam undang-undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota, serta Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan

kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN /Peraturan Daerah tentang APBD.

Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan. Selain itu perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal.

Terkait dengan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana telah diterangkan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menerangkan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah. Kekuasaan pengelolaan keuangan yang dimaksud diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menerangkan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan daerah:

- a. dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD;
- b. dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD;
- b. menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD;
- c. melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- d. melaksanakan fungsi bendahara umum daerah;
- e. menyusun laporan keuangan yang merupakan per-tanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- b. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- c. melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- d. melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;

- e. mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- f. mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- g. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

Terkait dengan pengelolaan keuangan daerah juga sebagaimana ketentuan Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menerangkan bahwa APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan Rancangan APBD berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

3.3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara tersebut, pada tanggal 5 April 2003 telah diundangkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 ini menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 29 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, perlu ditetapkan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara.

Sampai dengan saat ini, kaidah-kaidah tersebut masih didasarkan pada ketentuan dalam Undang-undang Perbendaharaan Indonesia/Indische Comptabiliteitswet (ICW) Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860) Undang-undang Perbendaharaan Indonesia tersebut tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi. Oleh karena itu, Undang-undang tersebut perlu diganti dengan undang-undang baru yang mengatur kembali ketentuan di bidang perbendaharaan negara, sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi modern.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara 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 Undang-undang Perbendaharaan Negara ini 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.

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisasi. 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 spesialisasi 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.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan 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 Undang-undang Perbendaharaan Negara ini 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.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan. Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang selama ini lebih banyak dilaksanakan di dunia usaha dalam pengelolaan keuangan pemerintah, tidaklah dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik.

Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*welfare state*). Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik negara/daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai. Dalam rangka pengelolaan uang negara/daerah, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan kewenangan Menteri Keuangan untuk mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, menyimpan uang negara dalam rekening kas umum negara pada bank sentral, serta ketentuan yang mengharuskan dilakukannya optimalisasi pemanfaatan dana pemerintah.

Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan piutang negara/daerah, diatur kewenangan penyelesaian piutang negara dan daerah. Sementara itu, dalam rangka pelaksanaan pembiayaan ditetapkan pejabat yang diberi kuasa untuk mengadakan utang negara/daerah. Demikian pula, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur pula ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi serta kewenangan mengelola dan menggunakan barang milik negara/daerah.

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Sehubungan dengan itu, perlu ditetapkan ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tersebut agar:

- a. Laporan keuangan pemerintah dihasilkan melalui proses akuntansi;
- b. Laporan keuangan pemerintah disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Laporan Arus Kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan;
- c. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah;
- d. Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran yang bersangkutan berakhir;
- e. Laporan keuangan pemerintah diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independen dan profesional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- f. Laporan keuangan pemerintah dapat menghasilkan statistik keuangan yang mengacu kepada manual Statistik Keuangan Pemerintah (Government Finance Statistics/GFS) sehingga dapat memenuhi kebutuhan analisis kebijakan dan kondisi fiskal, pengelolaan dan analisis perbandingan antarnegara (cross country studies), kegiatan pemerintahan, dan penyajian statistik keuangan pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menerangkan bahwa kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah adalah bendahara umum daerah. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah berwenang:

- a. menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
- b. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;

- c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
- d. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
- e. melaksanakan pemungutan pajak daerah;
- f. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
- g. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- h. menyimpan uang daerah;
- i. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi;
- j. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- k. menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
- l. melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- m. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- n. melakukan penagihan piutang daerah;
- o. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- p. menyajikan informasi keuangan daerah;
- q. melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.

3.4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400)

Bahwa untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara, keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, perlu dilakukan pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Sebagaimana diatur dalam ketentuan umum bahwa pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. yakni:

- a. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- b. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasarnya secara efektif.
- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksudkan di atas didasarkan pada suatu standar pemeriksaan. Standar dimaksud disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di lingkungan profesi audit secara internasional. Sebelum standar dimaksud ditetapkan, BPK perlu mengkonsultasikannya dengan pihak pemerintah serta dengan organisasi profesi di bidang pemeriksaan.

BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam undang-undang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan.

Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, serta informasi dari berbagai pihak. Sementara itu kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan dalam penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif. Selain itu, kemandirian BPK dalam pemeriksaan keuangan negara mencakup ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, dan sarana pendukung lainnya yang memadai.

BPK dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan

pada bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara. Untuk itu, aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK. BPK diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

Hasil setiap pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK disusun dan disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini. Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan. Setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya bersama pihak terkait. Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah.

Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (audited financial statements) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan. Tanggapan dimaksud disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR/DPRD. Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, Undang-undang ini mewajibkan BPK melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BPK diharuskan menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang dilakukan selama 1 (satu) semester. Ikhtisar dimaksud disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya, dan kepada Presiden serta gubernur/ bupati/walikota yang bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan. Dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, Undang-undang ini menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan, antara lain melalui publikasi dan situs web BPK. Undang-undang ini mengamanatkan pemerintah untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK. Sehubungan dengan itu, BPK perlu memantau dan menginformasikan hasil pemantauan atas tindak lanjut tersebut kepada DPR/DPD/DPRD.

3.5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam waktu relatif singkat (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Dengan berlakunya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu:

- 1) penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
- 2) ditiadakkannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan
- 3) diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan Nasional, Pembangunan Daerah maupun pembangunan antardaerah.

Berdasarkan pertimbangan di atas, perlu dibentuk Undang-Undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Undang-Undang ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan Daerah

dengan melibatkan masyarakat. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Undang-Undang ini mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

- 1) politik;
- 2) teknokratik;
- 3) partisipatif;
- 4) atas-bawah (top-down); dan
- 5) bawah-atas (bottom-up).

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa. Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana; dan evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh. Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (stakeholders) dan menyelenggarakan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang

Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah. Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input), keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit) dan dampak (impact). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementrian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

Sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menerangkan bahwa RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Sesuai dengan ketentuan diatas, Oleh karena itu arah kebijakan keuangan Daerah merupakan bagian dari rencana pembangunan daerah. Untuk selanjutnya sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menerangkan bahwa Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam

strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah.

3.6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438)

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Secara konseptual dalam ketentuan umum yang dimaksud dengan Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan memper-timbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 33 tentang Perimbangan keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menegaskan bahwa perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menegaskan bahwa Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan

memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi. Semua Penerimaan dan Pengeluaran Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Surplus APBD dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran Daerah tahun anggaran berikutnya. Penggunaan surplus APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (5) untuk membentuk Dana Cadangan atau penyertaan dalam Perusahaan Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

Selanjutnya peraturan daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban APBD, jika anggaran untuk mendanai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Semua Pengeluaran Daerah, termasuk subsidi, hibah, dan bantuan keuangan lainnya yang sesuai dengan program Pemerintah Daerah didanai melalui APBD. Keterlambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan Keuangan Daerah. Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Dalam hal APBD diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN, yang meliputi masa 1 (satu) tahun mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan.

Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah. Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lainlain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi.

Dana Perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Pengaturan DBH dalam Undang-Undang ini merupakan penyesuaian dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000. Dalam Undang-Undang ini dimuat pengaturan mengenai Bagi Hasil penerimaan Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPH Pasal 21 serta sektor pertambangan panas bumi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Selain itu, dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, dialihkan menjadi DBH.

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (fiscal gap) suatu Daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah (fiscal need) dan potensi Daerah (fiscal capacity). Dalam Undang-Undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil.

Sebaliknya, Daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal. DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 juga mengatur hibah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa termasuk tenaga ahli, dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Dalam lain-lain pendapatan selain hibah, Undang-Undang ini juga mengatur pemberian Dana Darurat kepada Daerah karena bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi dengan dana APBD. Di samping itu, Pemerintah juga dapat memberikan Dana Darurat pada Daerah yang mengalami krisis solvabilitas, yaitu Daerah yang mengalami krisis keuangan berkepanjangan. Untuk menghindari menurunnya pelayanan kepada masyarakat setempat, Pemerintah dapat memberikan Dana Darurat kepada Daerah tersebut setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber Pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi Daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman harus dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi Keuangan Daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Oleh karena itu, Pinjaman Daerah perlu mengikuti kriteria, persyaratan, mekanisme, dan sanksi Pinjaman Daerah yang diatur dalam Undang-Undang ini. Dalam Undang-Undang ini juga ditegaskan bahwa Daerah dilarang melakukan pinjaman langsung ke luar negeri. Pinjaman yang bersumber dari luar negeri hanya dapat dilakukan melalui Pemerintah dengan mekanisme penerusan pinjaman. Pengaturan ini dimaksudkan agar terdapat prinsip kehati-hatian dan kesinambungan fiskal dalam kebijakan fiskal dan moneter oleh Pemerintah. Di lain pihak, Pinjaman Daerah tidak hanya dibatasi untuk membiayai prasarana dan sarana yang menghasilkan penerimaan, tetapi juga dapat untuk membiayai proyek pembangunan prasarana dasar masyarakat walaupun tidak menghasilkan penerimaan. Selain itu, dilakukan pembatasan pinjaman dalam rangka pengendalian defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman Pemerintah Daerah. Daerah juga dimungkinkan untuk menerbitkan Obligasi Daerah dengan persyaratan tertentu, serta mengikuti peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal dan memenuhi ketentuan nilai bersih maksimal Obligasi Daerah yang mendapatkan persetujuan Pemerintah.

Segala bentuk akibat atau risiko yang timbul dari penerbitan Obligasi Daerah menjadi tanggung jawab Daerah sepenuhnya. Pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat. Semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Dalam pengadministrasian Keuangan Daerah, APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Surplus APBD digunakan untuk membiayai Pengeluaran Daerah tahun anggaran berikutnya, membentuk Dana

Cadangan, dan penyertaan modal dalam Perusahaan Daerah. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber Pembiayaan untuk menutup deficit tersebut.

Pengaturan Dana Dekonsentrasi bertujuan untuk menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah. Dana Tugas Pembantuan untuk menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan kewenangan Pemerintah yang ditugaskan kepada Daerah. Dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa pengadministrasian Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dilakukan melalui mekanisme APBN, sedangkan pengadministrasian Dana Desentralisasi mengikuti mekanisme APBD. Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pembangunan dan Pemerintahan Daerah dapat dilakukan secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan Desentralisasi berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, diperlukan adanya dukungan Sistem Informasi Keuangan Daerah. Sistem tersebut antara lain dimaksudkan untuk perumusan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional.

3.7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian 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.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.

Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan

tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang

diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah.

Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi. Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren.

Usuran 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. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 280 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa dalam menyelenggarakan sebagian Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, penyelenggara Pemerintahan Daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan Daerah. Kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam 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 Pemerintah yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 283 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa Pengelolaan keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sebagai akibat dari penyerahan Urusan Pemerintahan. Pengelolaan keuangan Daerah dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Pasal 284 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dalam melaksanakan kekuasaan, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan Daerah kepada pejabat Perangkat Daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang. Serta Pasal 309 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara.

3.8 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322)

Dengan disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan peraturan pelaksanaan atas amanat Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai supervisi, pemantauan dan pengevaluasian atas penggunaan DBH, DAU, dan DAK diatur dalam peraturan pemerintah. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. 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.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah. Selain didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah juga mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu 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, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Oleh karena itu, materi pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disusun untuk menyempurnakan pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 (tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Sesuai dengan materi muatan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan Daerah, dengan penjelasan sebagai berikut:

a. Perencanaan dan Penganggaran

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dan yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dan 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 dan 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. Peraturan Pemerintah ini 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 hingga 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) dan Kegiatan. Hal ini terjadi akibat kurangnya informasi tentang Keluaran (output) dan Hasil (outcome) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini 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 Peraturan Pemerintah ini 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. Peraturan Pemerintah ini 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 SKPD. Peraturan Pemerintah ini 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 ini. Pemisahan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya kecurang-an selama Pengelolaan Keuangan Daerah serta meningkatkan kontrol internal Pemerintah Daerah. Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penyusunan 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 dan 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 dan 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 dan 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.

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam

Peraturan Pemerintah ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan. Sedangkan materi muatan pengaturan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah meliputi:

14. Pengelolaan Keuangan Daerah

Secara konseptual pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan umum menyebutkan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah mempunyai kewenangan:

- n. menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- o. mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- p. menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- q. menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah;
- r. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait Pengelolaan Keuangan Daerah yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- s. menetapkan kebijakan pengelolaan APBD;
- t. menetapkan KPA;
- u. menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- v. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
- w. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah;
- x. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- y. menetapkan pejabat lainnya dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- z. melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan kekuasaan Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan

pertanggungjawaban, serta pengawasan Keuangan Daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah. Pejabat Perangkat Daerah terdiri atas:

- d. sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
- e. kepala SKPKD selaku PPKD; dan
- f. kepala SKPD selaku PA.

Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan menerima atau mengeluarkan uang. Pelimpahan kekuasaan ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah. Kepala Daerah selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan Daerah yang dipisahkan berkedudukan sebagai pemilik modal pada perusahaan umum daerah atau pemegang saham pada perseroan daerah. Ketentuan mengenai Kepala Daerah selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

15. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Daerah dan kemampuan Pendapatan Daerah. APBD disusun dengan mempedomani KUA PPAS yang didasarkan pada RKPD. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam bentuk uang dianggarkan dalam APBD. Penerimaan Daerah terdiri atas:

- c. Pendapatan Daerah; dan
- d. penerimaan Pembiayaan daerah.

Pengeluaran Daerah terdiri atas:

- c. Belanja Daerah; dan
- d. pengeluaran Pembiayaan daerah.

Penerimaan Daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan rencana Penerimaan Daerah yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber Penerimaan Daerah dan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengeluaran Daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan rencana Pengeluaran Daerah sesuai dengan kepastian tersedianya dana atas Penerimaan Daerah dalam jumlah yang cukup. Setiap Pengeluaran Daerah harus memiliki dasar hukum yang melandasinya. Seluruh Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD.

Satuan hitung dalam APBD adalah mata uang rupiah. APBD merupakan dasar Pengelolaan Keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas:

- d. Pendapatan Daerah;
- e. Belanja Daerah; dan
- f. Pembiayaan daerah.

APBD diklasifikasikan menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi disesuaikan dengan kebutuhan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun anggaran berikutnya.

16. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kepala Daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD. Pedoman penyusunan APBD ditetapkan oleh Menteri setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Rancangan KUA memuat:

- g. kondisi ekonomi makro daerah;
- h. asumsi penyusunan APBD;
- i. kebijakan Pendapatan Daerah;
- j. kebijakan Belanja Daerah;
- k. kebijakan Pembiayaan Daerah; dan
- l. strategi pencapaian.

Rancangan PPAS disusun dengan tahapan:

- d. menentukan skala prioritas pembangunan daerah;

- e. 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
- f. menyusun capaian Kinerja, Sasaran, dan plafon anggaran sementara untuk masing-masing Program dan Kegiatan.

Kepala Daerah menyampaikan rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli untuk dibahas dan disepakati bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Kesepakatan terhadap rancangan KUA dan rancangan PPAS ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pimpinan DPRD paling lambat minggu kedua bulan Agustus. KUA dan PPAS yang telah disepakati Kepala Daerah bersama DPRD menjadi pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun RKA SKPD. Tata cara pembahasan rancangan KUA dan rancangan PPAS dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal Kepala Daerah dan DPRD tidak menyepakati bersama rancangan KUA dan rancangan PPAS, paling lama 6 (enam) minggu sejak rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan kepada DPRD, Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD berdasarkan RKPD, rancangan KUA, dan rancangan PPAS yang disusun Kepala Daerah, untuk dibahas dan disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan dapat dianggarkan:

- c. untuk 1 (satu) tahun anggaran; atau
- d. lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dalam bentuk Kegiatan Tahun Jamak.

Kegiatan Tahun Jamak harus memenuhi kriteria paling sedikit:

- c. pekerjaan konstruksi atas pelaksanaan Kegiatan yang secara teknis merupakan satu kesatuan untuk menghasilkan 1 (satu) Keluaran yang memerlukan waktu penyelesaian lebih dari 12 (dua belas) bulan; atau
- d. pekerjaan atas pelaksanaan Kegiatan yang menurut sifatnya harus tetap berlangsung pada pergantian tahun anggaran.

Penganggaran Kegiatan Tahun Jamak berdasarkan atas persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Persetujuan bersama ditandatangani bersamaan dengan penandatanganan KUA dan PPAS. Persetujuan bersama paling sedikit memuat:

- e. nama Kegiatan;
- f. jangka waktu pelaksanaan Kegiatan;
- g. jumlah anggaran; dan
- h. alokasi anggaran per tahun.

Jangka waktu penganggaran pelaksanaan Kegiatan Tahun Jamak tidak melampaui akhir tahun masa jabatan Kepala Daerah berakhir, kecuali Kegiatan Tahun Jamak dimaksud merupakan prioritas nasional dan/atau kepentingan strategis nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

17. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kepala Daerah 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 Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah yang tidak mengajukan rancangan Perda tentang APBD dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembahasan rancangan Perda tentang APBD dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan DPRD setelah Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang APBD beserta penjelasan dan dokumen pendukung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembahasan rancangan Perda tentang APBD berpedoman pada RKPD, KUA, dan PPAS.

Kepala Daerah dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Berdasarkan persetujuan bersama, Kepala Daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. DPRD dan Kepala Daerah yang tidak menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD dalam 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keterlambatan penetapan APBD karena Kepala Daerah terlambat menyampaikan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD dari jadwal, sanksi tidak dapat dikenakan kepada anggota DPRD. Rancangan Perkada tentang APBD memuat lampiran yang terdiri atas:

- q. ringkasan APBD;
- r. ringkasan penjabaran APBD sampai dengan rincian obyek;
- s. ringkasan APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi;
- t. rincian APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, Kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja, dan Pembiayaan;
- u. rekapitulasi dan kesesuaian belanja menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, dan Kegiatan;
- v. rekapitulasi Belanja Daerah untuk keselarasan dan keterpaduan Urusan Pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara;
- w. daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan;
- x. daftar Piutang Daerah;
- y. daftar penyertaan modal daerah dan investasi daerah lainnya;
- z. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah;

- aa. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain;
- bb. daftar Kegiatan tahun anggaran diselesaikan dan dianggarkan anggaran ini;
- cc. daftar Dana Cadangan
- dd. daftar Pinjaman Daerah
- ee. daftar nama penerima, hibah; dan
- ff. daftar nama penerima, bantuan sosial.

Rancangan Perkada dapat ditetapkan menjadi Perkada setelah memperoleh pengesahan dari Menteri bagi Daerah provinsi dan dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Daerah kabupaten/kota. Untuk memperoleh pengesahan, rancangan Perkada tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD. Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengesahkan rancangan Perkada, Kepala Daerah menetapkan rancangan Perkada menjadi Perkada. Dalam hal penetapan APBD mengalami keterlambatan, Kepala Daerah melaksanakan pengeluaran setiap bulan paling tinggi sebesar seperduabelas jumlah pengeluaran APBD tahun anggaran sebelumnya. Pengeluaran setiap bulan dibatasi hanya untuk mendanai keperluan mendesak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

18. Pelaksanaan dan Penatausahaa

Semua Penerimaan dan Pengeluaran Daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah yang dikelola oleh BUD. Dalam hal Penerimaan dan Pengeluaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah, BUD melakukan pencatatan dan pengesahan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah tersebut. PA/KPA, Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran, dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan atau pengeluaran atas pelaksanaan APBD bertanggung jawab terhadap kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

Kebenaran material merupakan kebenaran atas penggunaan anggaran dan Hasil yang dicapai atas Beban APBD sesuai dengan kewenangan pejabat yang bersangkutan. Kepala Daerah dan perangkat daerah dilarang melakukan pungutan selain dari yang diatur dalam Perda, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerimaan perangkat daerah yang merupakan Penerimaan Daerah tidak dapat dipergunakan langsung untuk pengeluaran, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas Beban

APBD apabila anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Setiap pengeluaran atas Beban APBD didasarkan atas DPA dan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD. Kepala Daerah dan perangkat daerah dilarang melakukan pengeluaran atas Beban APBD untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD. Untuk pelaksanaan APBD, Kepala Daerah menetapkan:

- h. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPD;
- i. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPM
- j. pejabat yang diberi wewenang mengesahkan surat pertanggungjawaban;
- k. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SP2D
- l. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- m. Bendahara Penerimaan pembantu dan Bendahara Pengeluaran pembantu; dan
- n. Pejabat lainnya dalam rangka pelaksanaan APBD.

Keputusan Kepala Daerah tentang penetapan pejabat dilakukan sebelum dimulainya tahun anggaran berkenaan.

19. Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pemerintah Daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6(enam) bulan berikutnya. Laporan disampaikan kepada DPRD paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran berkenaan. Laporan realisasi semester pertama APBD menjadi dasar perubahan APBD. Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

- f. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA;
- g. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja;
- h. keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun anggaran sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan;
- i. keadaan darurat; dan/atau
- j. keadaan luar biasa.

Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA dapat berupa terjadinya:

- d. pelampauan atau tidak tercapainya proyeksi Pendapatan Daerah;
- e. pelampauan atau tidak terealisasinya alokasi Belanja Daerah; dan/atau
- f. perubahan sumber dan penggunaan Pembiayaan daerah

Kepala Daerah memformulasikan perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA ke dalam rancangan perubahan KUA serta perubahan PPAS berdasarkan perubahan RKPD. Dalam rancangan perubahan KUA disertai penjelasan mengenai perbedaan asumsi dengan KUA yang ditetapkan sebelumnya. Dalam rancangan perubahan PPAS disertai penjelasan:

- d. Program dan Kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD tahun anggaran berjalan;
- e. capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan yang harus dikurangi dalam perubahan APBD apabila asumsi KUA tidak tercapai; dan
- f. capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.

20. Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Akuntansi Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan:

- d. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah;
- e. SAPD; dan
- f. BAS untuk Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akuntansi Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh entitas akuntansi dan entitas pelaporan. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah meliputi kebijakan akuntansi pelaporan keuangan dan kebijakan akuntansi akun. Kebijakan akuntansi pelaporan keuangan memuat penjelasan atas unsur-unsur laporan keuangan yang berfungsi sebagai panduan dalam penyajian pelaporan keuangan.

Kebijakan akuntansi akun mengatur definisi, pengakuan, pengukuran, penilaian, dan/atau pengungkapan transaksi atau peristiwa sesuai dengan SAP. SAPD, memuat pilihan prosedur dan teknik akuntansi dalam melakukan identifikasi transaksi, pencatatan pada jurnal, posting kedalam buku besar, penyusunan neraca saldo, dan penyajian laporan keuangan. Penyajian laporan keuangan paling sedikit meliputi:

- h. laporan realisasi anggaran;
- i. laporan perubahan saldo anggaran lebih;
- j. neraca;
- k. laporan operasional;
- l. laporan arus kas;
- m. laporan perubahan ekuitas; dan
- n. catatan atas laporan keuangan

SAPD meliputi sistem akuntansi SKPKD dan sistem akuntansi SKPD. BAS untuk Daerah merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan kodifikasi akun yang menggambarkan struktur APBD dan laporan keuangan secara lengkap. BAS untuk Daerah bertujuan untuk mewujudkan statistik keuangan dan laporan keuangan secara nasional yang selaras dan terkonsolidasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang meliputi penganggaran, pelaksanaan anggaran

dan laporan keuangan. BAS untuk Daerah diselaraskan dengan bagan akun standar Pemerintah Pusat, yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

21. Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kepala Daerah 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. Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dibahas Kepala Daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama. Persetujuan bersama rancangan Perda dilakukan paling lambat 7 (tujuh) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Atas dasar persetujuan bersama, Kepala Daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk menguji kesesuaian dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD, Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

Hasil evaluasi disampaikan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD, Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, Perda kabupaten/kota tentang penjabaran APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran perubahan APBD, dan telah menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda kabupaten/kota menjadi Perda kabupaten/kota dan rancangan Perkada kabupaten/kota menjadi Perkada kabupaten/kota.

Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan

Perkadakabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD bertentangan dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD, Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, Perkadakabupaten/kota tentang penjabaran APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau tidak menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, bupati/wali kota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/walikota dan DPRD dan bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perda kabupaten/kota dan rancangan Perkadakabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perkadakabupaten/kota, gubernur mengusulkan kepada Menteri, selanjutnya Menteri mengusulkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan untuk melakukan penundaan dan/atau pemotongan Dana Transfer Umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

22. Kekayaan Daerah dan Utang Daerah

Setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan daerah wajib mengusahakan agar setiap Piutang Daerah diselesaikan seluruhnya dengan tepat waktu. Pemerintah Daerah mempunyai hak mendahului atas piutang jenis tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Piutang Daerah yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian Piutang Daerah yang mengakibatkan masalah perdata 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 dan 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. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian Piutang Daerah yang mengakibatkan masalah perdata dan penghapusan Piutang Daerah, diatur dalam Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

23. Badan Layanan Umum Daerah

Pemerintah Daerah dapat membentuk BLUD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, Kepala Daerah menetapkan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam Perkada yang dilaksanakan oleh pejabat pengelola BLUD. Pejabat pengelola BLUD bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam pemberian Kegiatan pelayanan umum terutama pada aspek manfaat dan pelayanan yang dihasilkan. Pelayanan kepada masyarakat meliputi:

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

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

Seluruh pendapatan BLUD dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLUD yang bersangkutan. Pendapatan BLUD meliputi pendapatan yang diperoleh dari aktivitas peningkatan kualitas pelayanan BLUD sesuai kebutuhan. 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. Ketentuan lebih lanjut mengenai BLUD diatur dalam Peraturan Menteri setelah memperoleh pertimbangan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

24. Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah

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. Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian. Tata cara penggantian kerugian daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

25. Informasi Keuangan Daerah

Pemerintah Daerah wajib menyediakan informasi keuangan daerah dan diumumkan kepada masyarakat. Informasi keuangan daerah paling sedikit memuat informasi penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan laporan keuangan. Informasi keuangan daerah digunakan untuk:

- i. membantu Kepala Daerah dalam menyusun anggaran daerah dan laporan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- j. membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan Keuangan Daerah
- k. membantu Kepala Daerah dalam melakukan evaluasi Kinerja Keuangan Daerah;
- l. menyediakan statistik keuangan Pemerintah Daerah;

- m. mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat;
- n. mendukung penyelenggaraan sistem informasi keuangan daerah; dan
- o. melakukan evaluasi Pengelolaan Keuangan Daerah.
- p. Informasi keuangan daerah harus mudah diakses oleh masyarakat dan wajib disampaikan kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

26. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri. Pembinaan dan pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dilaksanakan oleh:

- d. Menteri bagi Pemerintah Daerah provinsi;
- e. gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Pemerintah Daerah kabupaten/kota; dan
- f. Kepala Daerah bagi perangkat daerah.

Pembinaan dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan. Pengawasan dilakukan dalam bentuk audit, review, evaluasi, pemantauan, bimbingan teknis, dan bentuk pengawasan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mencapai Pengelolaan Keuangan Daerah yang ekonomis, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, Kepala Daerah wajib menyelenggarakan sistem pengendalian internal atas pelaksanaan Kegiatan Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan sistem pengendalian internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3.9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

Sebagaimana diterangkan dalam ketentuan menimbang bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah disusun untuk melaksanakan ketentuan Pasal 221 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut Pedoman teknis Pengelolaan Keuangan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pedoman teknis Pengelolaan Keuangan Daerah terdiri atas:

- a. pengelola keuangan daerah;
- b. APBD;
- c. penyusunan rancangan APBD;
- d. penetapan APBD;
- e. pelaksanaan dan penatausahaan;
- f. laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD;
- g. akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah;
- h. penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- i. kekayaan daerah dan utang daerah;
- j. badan layanan umum daerah;
- k. penyelesaian kerugian keuangan daerah;
- l. informasi keuangan daerah; dan
- m. pembinaan dan pengawasan.

Dalam ketentuann Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, maka Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

- a. Perda yang mengatur mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah;
 - b. Perkada yang mengatur mengenai sistem dan prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah;
 - c. Perkada yang mengatur mengenai kebijakan akuntansi pemerintah daerah;
 - d. Perkada yang mengatur mengenai sistem akuntansi pemerintah daerah; dan
 - e. Perkada yang mengatur mengenai analisis standar belanja,
- ditetapkan paling lama tahun 2022.**

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis

Salah satu pokok pikiran suatu peraturan daerah diantaranya memuat unsur filosofis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya. Usur filosofis menggambarkan bahwa peraturan daerah tersebut 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. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kota Balikpapan sebagaidaerahotonomdalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kota Balikpapan tentangPenangananPenyandangMasalahKesejahteraanSosial wajib mempertimbangkan unsur filosofis.

Pancasila sebagai dasar negara menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan pernyataan eksplisit dari filosofi bangsa Indonesia dalam mengelola kehidupan berbangsa dan bernegara guna mencapai masyarakat yang adil dan makmur serta sejahtera sebagai tujuan nasional. Tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dilihat dari Pembukaan UUDNRI 1945 Alinea keempat yaitu bahwa untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Konteks melindungi segenap bangsa Indonesia dalam pembukaan UUDNRI 1945 dapat dimaknai secara luas yaitu untuk memenuhi tujuan negara lainnya yaitu guna memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Namun, sesuai dengan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, maka kemerdekaan tersebut harus bermanfaat bagi upaya bangsa Indonesia dalam menjaga integrasi nasional, menegakkan nilai-nilai agama, kebenaran, keadilan, moral, dan tata susila, serta memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam hal ini kebebasan harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, selaras dan seimbang antara kebebasan dan kesetaraan menggunakan hak berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik IndonesiaTahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negarakesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negarakesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagaipemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintahnasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuaiketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2)dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik IndonesiaTahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenanguntuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurutAsas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yangseluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis dan semua potensi sumberdaya, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra seajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada 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. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antargolongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis.

Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. 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.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan. Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah.

Oleh karena itu dari aspek filosofis di atas maka upaya untuk menjamin bahwa Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Maka Pemerintah Kabupaten Malang perlu menyusun Naskah Akademik dan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

4.2 Landasan Sosiologis

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah landasan sosiologis digunakan untuk menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah landasan sosiologis digunakan untuk

menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Meskipun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun sampai awal Tahun 2019 terkait dengan pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah masih menggunakan peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017.

Dalam perkembangannya pada Tahun 2019 Pemerintah Pusat menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sekaligus mengesahkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sesuai dengan perkembangan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, kebijakan daerah Kabupaten Malang dalam mengatur pengelolaan keuangan daerah telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan daerah Kabupaten Malang mengenai pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah tersebut merupakan produk turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah

beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam penjelasan umum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah diterangkan bahwa dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain kedua Undang-undang tersebut diatas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah yang telah terbit lebih dahulu. Undang-undang dimaksud adalah 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, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pada dasarnya buah pikiran yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan adanya satu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu (omnibus regulation) dari berbagai undang-undang tersebut diatas yang bertujuan agar memudahkan dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya. Peraturan dimaksud memuat berbagai kebijakan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah.

Olehkarenaitudenganpertimbangansosialogisdiatasmaka sebagai upaya untuk menjamin bahwa Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Maka perludisusunPeraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

4.3 Landasan Yuridis

Secara konseptual dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah landasan yuridis digunakan untuk menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sebagai bentuk norma, standar, prosedur, dan kriteria bagi daerah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan peraturan turunannya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sesuai dengan dengan bentuk perkembangan kebijakan pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah diatas, Pemerintah Kabupaten Malang sebagai daerah otonom dalam menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah pada tahun 2006 telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, dan telah dilakukan penyempurnaan atas peraturan daerah tersebut melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan daerah Kabupaten Malang mengenai pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah tersebut merupakan produk turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan. Olehkarenaitudenganpertimbanganyuridisdiatasmaka sebagai upaya untuk menjamin bahwa pengelolaankeuangandaerah tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan tidak bertentangan dengan

kepentingan umum. Maka perlu disusun Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Materi muatan peraturan perundang-undangan tolok ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu pula sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin rinci dan konkrit pula materi muatannya. Kesemuanya itu mencerminkan adanya tingkatan-tingkatan atau hierarki tentang materi muatan peraturan perundang-undangan dimana peraturan daerah di tingkat kabupaten merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada paling bawah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu dibawah peraturan presiden dan peraturan daerah provinsi.

Hierarki tersebut merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kajian ini berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Materi muatan rancangan peraturan daerah tersebut di dasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya, untuk selanjutnya ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup :

5.1 Ketentuan Umum

Istilah dan frasa yang dibunakan untuk menyusun norma dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Malang.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Malang.
3. Bupati adalah Bupati Malang
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Malang.
6. Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah Peraturan Bupati Malang.
7. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut.

8. Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.
9. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda.
10. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
11. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah.
12. Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.
13. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah unsur perangkat Daerah pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan daerah.
14. Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat SKPKD adalah unsur penunjang Urusan Pemerintahan pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan Pengelolaan Keuangan Daerah.
15. Unit SKPD adalah bagian SKPD yang melaksanakan 1 (satu) atau beberapa Program.
16. Pengguna Anggaran yang selanjutnya disingkat PA adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas dan fungsi SKPD yang dipimpinnya.
17. Kuasa PA yang selanjutnya disingkat KPA adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan PA dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD.
18. Tim Anggaran Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat TAPD adalah tim yang bertugas menyiapkan dan melaksanakan kebijakan Bupati dalam rangka penyusunan APBD.
19. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah.
20. Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitas sebagai BUD.
21. Kuasa BUD adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan tugas BUD.
22. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan yang selanjutnya disingkat PPTK adalah pejabat pada Unit SKPD yang melaksanakan 1 (satu) atau beberapa Kegiatan dari suatu Program sesuai dengan bidang tugasnya.
23. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat PPK SKPD adalah pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD.
24. Bendahara Penerimaan adalah pejabat yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang Pendapatan Daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.

25. Bendahara Pengeluaran adalah pejabat yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.
26. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
27. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
28. Penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas Daerah.
29. Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas Daerah.
30. Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan.
31. Dana Transfer Umum adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada Daerah untuk digunakan sesuai dengan kewenangan Daerah guna mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
32. Dana Transfer Khusus adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada Daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus, baik fisik maupun nonfisik yang merupakan urusan Daerah.
33. Dana Bagi Hasil yang selanjutnya disingkat DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan tertentu APBN yang dialokasikan kepada Daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
34. Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
35. Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disingkat DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai Kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
36. Belanja Daerah adalah semua kewajiban Pemerintah Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan.
37. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.
38. Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.

39. Utang Daerah yang selanjutnya disebut Utang adalah jumlah uang yang wajib dibayar Pemerintah Daerah dan/atau kewajiban Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan, perjanjian, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.
40. Pemberian Pinjaman Daerah adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lainnya, Badan Layanan Umum Daerah milik Pemerintah Daerah lainnya, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, dan masyarakat dengan hak memperoleh bunga dan pengembalian pokok pinjaman.
41. Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.
42. Beban adalah penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa dalam periode pelaporan yang menurunkan ekuitas atau nilai kekayaan bersih yang dapat berupa pengeluaran atau konsumsi aset atau timbulnya kewajiban.
43. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
44. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
45. Kebijakan Umum APBD yang selanjutnya disingkat KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan Pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun.
46. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang selanjutnya disingkat PPAS adalah Program prioritas dan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada perangkat Daerah untuk setiap Program dan Kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah.
47. Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disingkat RKA SKPD adalah dokumen yang memuat rencana pendapatan dan belanja SKPD atau dokumen yang memuat rencana pendapatan, belanja, dan Pembiayaan SKPD yang melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah yang digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan APBD.
48. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.
49. Program adalah bentuk instrumen kebijakan yang berisi 1 (satu) atau lebih Kegiatan yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah atau masyarakat yang dikoordinasikan oleh Pemerintah Daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan pembangunan Daerah.
50. Kegiatan adalah bagian dari Program yang dilaksanakan oleh 1 (satu) atau beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai bagian dari pencapaian Sasaran terukur pada suatu Program dan terdiri dari sekumpulan

tindakan pengeralihan sumber daya baik yang berupa personil atau sumber daya manusia, barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau semua jenis sumber daya tersebut, sebagai masukan untuk menghasilkan Keluaran dalam bentuk barang/jasa.

51. Kegiatan Tahun Jamak adalah kegiatan yang dianggarkan dan dilaksanakan untuk masa lebih dari 1 (satu) tahun anggaran yang pekerjaannya dilakukan melalui kontrak tahun jamak.
52. Keluaran adalah barang atau jasa yang dihasilkan oleh Kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian Sasaran dan tujuan Program dan kebijakan.
53. Hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya Keluaran dari Kegiatan dalam 1 (satu) Program.
54. Sasaran adalah Hasil yang diharapkan dari suatu Program atau Keluaran yang diharapkan dari suatu Kegiatan.
55. Kinerja adalah Keluaran/Hasil dari Program/Kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.
56. Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan uang Daerah yang ditentukan oleh Bupati untuk menampung seluruh Penerimaan Daerah dan membayar seluruh Pengeluaran Daerah.
57. Rekening Kas Umum Daerah adalah rekening tempat penyimpanan uang Daerah yang ditentukan oleh Bupati untuk menampung seluruh Penerimaan Daerah dan membayar seluruh Pengeluaran Daerah pada bank yang ditetapkan.
58. Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat DPA SKPD adalah dokumen yang memuat pendapatan dan belanja SKPD atau dokumen yang memuat pendapatan, belanja, dan Pembiayaan SKPD yang melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh Pengguna Anggaran.
59. Surat Penyediaan Dana yang selanjutnya disingkat SPD adalah dokumen yang menyatakan tersedianya dana sebagai dasar penerbitan Surat Permintaan Pembayaran atas pelaksanaan APBD.
60. Surat Permintaan Pembayaran yang selanjutnya disingkat SPP adalah dokumen yang digunakan untuk mengajukan permintaan pembayaran.
61. Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat UP adalah uang muka kerja dalam jumlah tertentu yang diberikan kepada Bendahara Pengeluaran untuk membiayai Kegiatan operasional pada Satuan Kerja Perangkat Daerah/Unit Satuan Kerja Perangkat Daerah dan/atau untuk membiayai pengeluaran yang menurut sifat dan tujuannya tidak mungkin dilakukan melalui mekanisme Pembayaran Langsung.
62. Pembayaran Langsung yang selanjutnya disingkat LS adalah Pembayaran Langsung kepada Bendahara Pengeluaran/penerima hak lainnya atas dasar perjanjian kerja, surat tugas, dan/atau surat perintah kerja lainnya melalui penerbitan Surat Perintah Membayar Langsung.
63. Tambahan Uang Persediaan yang selanjutnya disebut TU adalah tambahan uang muka yang diberikan kepada Bendahara Pengeluaran/Bendahara Pengeluaran pembantu untuk membiayai pengeluaran atas pelaksanaan APBD yang tidak cukup didanai dari uang persediaan dengan batas waktu dalam 1 (satu) bulan.

64. Surat Perintah Membayar yang selanjutnya disingkat SPM adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD.
65. Surat Perintah Membayar UP yang selanjutnya disingkat SPM-UP adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD yang dipergunakan sebagai UP untuk mendanai Kegiatan.
66. Surat Perintah Membayar Ganti Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat SPM-GU adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD yang dananya dipergunakan untuk mengganti UP yang telah dibelanjakan.
67. Surat Perintah Membayar TU yang selanjutnya disingkat SPM-TU adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD, karena kebutuhan dananya tidak dapat menggunakan Pembayaran Langsung dan Uang Persediaan.
68. Surat Perintah Membayar Langsung yang selanjutnya disebut SPM-LS adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD kepada pihak ketiga.
69. Surat Perintah Pencairan Dana yang selanjutnya disingkat SP2D adalah dokumen yang digunakan sebagai dasar pencairan dana atas Beban APBD.
70. Barang Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BMD adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas Beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
71. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang selanjutnya disebut SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama 1 (satu) periode anggaran.
72. Piutang Daerah adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Daerah dan/atau hak Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau akibat lainnya yang sah.
73. Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.
74. Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu Pelayanan Dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal.
75. Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BLUD adalah sistem yang diterapkan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Unit Satuan Kerja Perangkat Daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan Pengelolaan Keuangan Daerah pada umumnya.
76. Anggaran Kas adalah perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar untuk mengatur ketersediaan dana yang cukup guna mendanai pelaksanaan APBD dalam setiap periode.
77. Standar Akuntansi Pemerintahan yang selanjutnya disingkat SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

78. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah adalah prinsip, dasar, konvensi, aturan dan praktik spesifik yang dipilih oleh Pemerintah Daerah sebagai pedoman dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan Pemerintah Daerah untuk memenuhi kebutuhan pengguna laporan keuangan dalam rangka meningkatkan keterbandingan laporan keuangan terhadap anggaran, antar periode maupun antar entitas.
79. Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat SAPD adalah rangkaian sistematis dari prosedur, penyelenggara, peralatan dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi sejak analisis transaksi sampai dengan pelaporan keuangan di lingkungan organisasi Pemerintahan Daerah.
80. Bagan Akun Standar yang selanjutnya disingkat BAS adalah daftar kodifikasi dan klasifikasi terkait transaksi keuangan yang disusun secara sistematis sebagai pedoman dalam pelaksanaan anggaran dan pelaporan keuangan Pemerintah Daerah.
81. Hari adalah hari kerja.

5.2 Materi Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Keuangan Daerah meliputi:

- a. hak Daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi Daerah serta melakukan pinjaman;
- b. kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Daerah;
- d. Pengeluaran Daerah;
- e. kekayaan Daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan; dan/atau
- f. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

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-undangan. Pengelolaan Keuangan Daerah diwujudkan dalam APBD. APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah.

5.2.1 Pengelolaan Keuangan Daerah

Bupati selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah mempunyai kewenangan:

- a. menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;

- b. mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- c. menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah;
- e. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait Pengelolaan Keuangan Daerah yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- f. menetapkan kebijakan pengelolaan APBD;
- g. menetapkan KPA;
- h. menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- i. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
- j. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah;
- k. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- l. menetapkan pejabat lainnya dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- m. melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan kekuasaan, Bupati melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan Keuangan Daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah. Pejabat Perangkat Daerah terdiri atas:

- a. Sekretaris Daerah selaku Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. kepala SKPKD selaku PPKD; dan
- c. kepala SKPD selaku PA.

Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang. Pelimpahan kekuasaan ditetapkan dengan keputusan Bupati.

Bupati selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan Daerah yang dipisahkan berkedudukan sebagai pemilik modal pada perusahaan umum daerah atau pemegang saham pada perseroan daerah. Ketentuan mengenai Bupati selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan Daerah yang dipisahkan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya terkait dengan kedudukan Sekretaris Daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah mempunyai tugas:

- a. koordinasi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. koordinasi di bidang penyusunan rancangan APBD, rancangan perubahan APBD, dan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- c. koordinasi penyiapan pedoman pelaksanaan APBD;
- d. memberikan persetujuan pengesahan DPA SKPD;
- e. koordinasi pelaksanaan tugas lainnya di bidang Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. memimpin TAPD;

Dalam melaksanakan tugasnya koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah bertanggung jawab kepada Bupati. Kepala SKPKD selaku PPKD mempunyai tugas:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- c. melaksanakan pemungutan Pendapatan Daerah yang telah diatur dalam Perda;
- d. melaksanakan fungsi BUD;
- e. melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PPKD dalam melaksanakan fungsinya selaku BUD berwenang:

- a. menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
- b. mengesahkan DPA SKPD;
- c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
- d. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas Daerah;
- e. melaksanakan pemungutan pajak Daerah;
- f. menetapkan SPD;
- g. menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama Pemerintah Daerah;
- h. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan Keuangan Daerah;
- i. menyajikan informasi Keuangan Daerah; dan
- j. melakukan pencatatan dan pengesahan dalam hal penerimaan dan Pengeluaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah.

PPKD selaku BUD mengusulkan pejabat di lingkungan SKPKD kepada Bupati untuk ditetapkan sebagai Kuasa BUD. Kuasa BUD ditetapkan dengan keputusan Bupati. Kuasa BUD mempunyai tugas:

- a. menyiapkan anggaran kas;
- b. menyiapkan SPD;

- c. menerbitkan SP2D;
- d. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
- e. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- f. menyimpan uang Daerah;
- g. melaksanakan penempatan uang Daerah dan mengelola/menatausahakan investasi;
- h. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan PA/KPA atas beban APBD;
- i. melaksanakan pemberian Pinjaman Daerah atas nama Pemerintah Daerah;
- j. melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah; dan
- k. melakukan penagihan Piutang Daerah.

Kuasa BUD bertanggung jawab kepada PPKD selaku BUD.Bupati atas usul BUD dapat menetapkan lebih dari 1 (satu) Kuasa BUD di lingkungan SKPKD dengan pertimbangan besaran jumlah uang yang dikelola, beban kerja, lokasi, dan/atau rentang kendali.Apabila salah satu kuasa BUD ada yg berhalangan maka kuasa BUD yg lain secara otomatis menggantikan. Kepala SKPD selaku PA mempunyai tugas dan wewenang:

- a. menyusun RKA SKPD;
- b. menyusun DPA SKPD;
- c. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas Beban anggaran belanja;
- d. melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya;
- e. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- f. melaksanakan pemungutan retribusi daerah;
- g. mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
- h. menandatangani SPM;
- i. mengelola Utang dan Piutang Daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya;
- j. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya;
- k. mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya;
- l. menetapkan PPTK dan PPK SKPD; dan
- m. menetapkan pejabat lainnya dalam SKPD yang dipimpinnya dalam rangka pelaksanaan keuangan daerah; dan
- n. melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PA bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewengangnya kepada Bupati melalui sekretaris Daerah.PA dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala Unit SKPD selaku KPA.Pelimpahan kewenangan berdasarkan pertimbangan besaran anggaran kegiatan (besaran anggaran silahkan cantumkan di perkada).Pertimbangan lokasi/ rentang kendali. Pelimpahan kewenangan ditetapkan oleh Bupati atas usul kepala SKPD.Pelimpahan kewenangan meliputi:

- a. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- b. melaksanakan anggaran Unit SKPD yang dipimpinnya;
- c. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- d. mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
- e. melaksanakan pemungutan retribusi daerah;
- f. mengawasi pelaksanaan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya; dan
- g. melaksanakan tugas KPA lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan kewenangan KPA bertanggung jawab kepada PA/PA/KPA dalam melaksanakan Kegiatan menunjuk pejabat pada SKPD/Unit SKPD selaku PPTK.PPTK bertugas membantu tugas dan wewenang PA/KPA.Dalam melaksanakan tugas dan wewenang, PPTK bertanggung jawab kepada PA/KPA.Penetapan PPTK berdasarkan pertimbangan kompetensi jabatan, besaran anggaran Kegiatan, beban kerja, lokasi, rentang kendali, dan/atau pertimbangan objektif lainnya yang kriterianya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.PPTK merupakan Pegawai ASN yang menduduki jabatan struktural sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Kepala SKPD selaku PA menetapkan PPK SKPD untuk melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD.PPK SKPD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. melakukan verifikasi SPP UP, SPP GU, SPP TU, dan SPP LS beserta bukti kelengkapannya yang diajukan oleh Bendahara Pengeluaran;
- b. menyiapkan SPM;
- c. melakukan verifikasi laporan pertanggungjawaban Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- d. melaksanakan fungsi akuntansi pada SKPD; dan
- e. menyusun laporan keuangan SKPD.

PPK tidak merangkap sebagai pejabat dan pegawai yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, Bendahara Penerimaan, Bendahara Pengeluaran, dan/atau PPTK.

Dalam hal PA melimpahkan sebagian kewenangannya kepada KPA karena pertimbangan, PA menetapkan PPK Unit SKPD untuk melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada Unit SKPD.PPK Unit SKPD mempunyai tugas:

- a. melakukan verifikasi SPP TU dan SPP LS beserta bukti kelengkapannya yang diajukan oleh Bendahara Pengeluaran;
- b. menyiapkan SPM TU dan SPM LS, berdasarkan SPP-TU dan SPP-LS yang diajukan oleh Bendahara Pengeluaran Pembantu; dan
- c. melakukan verifikasi laporan pertanggungjawaban Bendahara Penerimaan Pembantu dan Bendahara Pengeluaran Pembantu.

Bupati menetapkan Bendahara Penerimaan untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada SKPD atas usul PPKD selaku BUD. Bendahara Penerimaan memiliki tugas dan wewenang menerima, menyimpan, menyetor ke Rekening Kas Umum Daerah, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan Pendapatan Daerah yang diterimanya. Dalam hal PA melimpahkan sebagian kewenangannya kepada KPA, Bupati dapat menetapkan Bendahara Penerimaan pembantu pada unit kerja SKPD yang bersangkutan. Bendahara Penerimaan Pembantu memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan lingkup penugasan yang ditetapkan Bupati. Kepala SKPD atas usul Bendahara Penerimaan dapat menetapkan pegawai yang bertugas membantu Bendahara Penerimaan untuk meningkatkan efektifitas pengelolaan Pendapatan Daerah. Pegawai yang bertugas membantu Bendahara Penerimaan melaksanakan tugas dan wewenang sesuai dengan lingkup penugasan yang ditetapkan kepala SKPD.

Bupati atas usul PPKD menetapkan Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada SKPD. Bendahara Pengeluaran memiliki tugas dan wewenang:

- a. mengajukan permintaan pembayaran menggunakan SPP UP, SPP GU, SPP TU, dan SPP LS;
- b. menerima dan menyimpan UP, GU, dan TU;
- c. melaksanakan pembayaran dari UP, GU, dan TU yang dikelolanya;
- d. menolak perintah bayar dari PA yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. meneliti kelengkapan dokumen pembayaran;
- f. membuat laporan pertanggungjawaban secara administratif kepada PA dan laporan pertanggungjawaban secara fungsional kepada BUD secara periodik; dan
- g. memungut dan menyetorkan pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal PA melimpahkan kewenangannya kepada KPA Bupati atas usul PPKD menetapkan Bendahara Pengeluaran Pembantu. Bendahara Pengeluaran Pembantu memiliki tugas dan wewenang:

- a. mengajukan permintaan pembayaran menggunakan SPP TU dan SPP LS;
- b. menerima, menyimpan dan pelimpahan UP dari Bendahara Pengeluaran;
- c. menerima dan menyimpan TU dari BUD;
- d. melaksanakan pembayaran atas pelimpahan UP dan TU yang dikelolanya;
- e. menolak perintah bayar dari KPA yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. meneliti kelengkapan dokumen pembayaran;
- g. memungut dan menyetorkan pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. membuat laporan pertanggungjawaban secara administratif kepada KPA dan laporan pertanggungjawaban secara fungsional kepada Bendahara Pengeluaran secara periodik.

Kepala SKPD atas usul Bendahara Pengeluaran dapat menetapkan pegawai yang bertugas membantu Bendahara Pengeluaran untuk meningkatkan efektifitas pengelolaan Belanja Daerah. Pegawai yang bertugas membantu Bendahara Pengeluaran melaksanakan tugas dan wewenang sesuai dengan lingkup penugasan yang ditetapkan Kepala SKPD. Bendahara Penerimaan, Bendahara Pengeluaran, dan BPP dilarang:

- a. melakukan kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan, dan penjualan jasa
- b. bertindak sebagai penjamin atas kegiatan, pekerjaan, dan/atau penjualan jasa; dan
- c. menyimpan uang pada suatu bank atau lembaga keuangan lainnya atas nama pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam proses penyusunan APBD, Bupati dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. TAPD terdiri atas Pejabat Perencana Daerah, PPKD, dan pejabat lain sesuai dengan kebutuhan. TAPD mempunyai tugas:

- a. membahas kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. menyusun dan membahas rancangan KUA dan rancangan perubahan KUA;
- c. menyusun dan membahas rancangan PPAS dan rancangan perubahan PPAS;
- d. melakukan verifikasi RKA SKPD;
- e. membahas rancangan APBD, rancangan perubahan APBD, dan rancangan pertanggungjawaban APBD;
- f. membahas hasil evaluasi APBD, perubahan APBD, dan Pertanggungjawaban APBD;
- g. melakukan verifikasi rancangan DPA SKPD dan rancangan perubahan DPA SKPD;
- h. menyiapkan surat edaran Bupati tentang pedoman penyusunan RKA; dan
- i. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas TAPD dapat melibatkan instansi sesuai dengan kebutuhan.

5.2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah yang menjadi kewenangan Daerah dan kemampuan pendapatan Daerah. APBD disusun dengan mempedomani KUA-PPAS yang didasarkan pada RKPD. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam bentuk uang dianggarkan dalam APBD. Penerimaan Daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Daerah; dan
- b. Penerimaan Pembiayaan Daerah.

Pengeluaran Daerah terdiri atas:

- a. Belanja Daerah; dan
- b. Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

Penerimaan Daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan rencana Penerimaan Daerah yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber Penerimaan Daerah dan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengeluaran Daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan rencana Pengeluaran Daerah sesuai dengan kepastian tersedianya dana atas Penerimaan Daerah dalam jumlah yang cukup. Setiap Pengeluaran Daerah harus memiliki dasar hukum yang melandasinya. Seluruh Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD. Satuan hitung dalam APBD adalah mata uang rupiah. APBD merupakan dasar Pengelolaan Keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas:

- a. Pendapatan Daerah;
- b. Belanja Daerah; dan
- c. Pembiayaan Daerah.

APBD diklasifikasikan menurut Urusan Pemerintahan Daerah dan organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi) disesuaikan dengan kebutuhan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran. Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Pendapatan Daerah dirinci menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, jenis, obyek, dan rincian obyek Pendapatan Daerah. Pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli Daerah;
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Pendapatan asli Daerah meliputi:

- a. pajak daerah;
- b. retribusi daerah;
- c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah meliputi pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan merupakan Penerimaan Daerah atas hasil penyertaan modal daerah. Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah terdiri atas:

- a. hasil penjualan BMD yang tidak dipisahkan;
- b. hasil pemanfaatan BMD yang tidak dipisahkan
- c. hasil kerja sama daerah;
- d. jasa giro;
- e. hasil pengelolaan dana bergulir;
- f. pendapatan bunga;
- g. penerimaan atas tuntutan ganti kerugian Keuangan Daerah;
- h. penerimaan komisi, potongan, atau bentuk lain sebagai akibat penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan uang pada bank, penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atau dari kegiatan lainnya merupakan Pendapatan Daerah;
- i. penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- j. pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- k. pendapatan denda pajak daerah;
- l. pendapatan denda retribusi daerah;
- m. pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- n. pendapatan dari pengembalian;
- o. pendapatan dari BLUD; dan
- p. pendapatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah dilarang:

- a. melakukan pungutan atau yang disebut nama lainnya yang dipersamakan dengan pungutan di luar yang diatur dalam undang-undang; dan
- b. melakukan pungutan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar Daerah, dan kegiatan ekspor/impor yang merupakan program strategis nasional.

Bupati yang melakukan pungutan atau yang disebut nama lainnya dikenai sanksi administratif tidak dibayarkan hak-hak keuangannya yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 6

(enam) bulan. Bupati yang melakukan pungutan dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil pungutan atau yang disebut nama lainnya wajib disetorkan seluruhnya ke kas daerah. Pendapatan transfer meliputi:

- a. transfer Pemerintah Pusat; dan
- b. transfer antar-daerah.

Transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:

- a. dana perimbangan;
- b. dana insentif daerah;
- c. dana otonomi khusus; dan
- d. dana desa.

Transfer antar-daerah terdiri atas:

- a. pendapatan bagi hasil; dan
- b. bantuan keuangan.

Dana perimbangan terdiri atas:

- a. Dana Transfer Umum; dan
- b. Dana Transfer Khusus.

Dana Transfer Umum terdiri atas:

- a. DBH; dan
- b. DAU.

Dana Transfer Khusus terdiri atas:

- a. DAK Fisik; dan
- b. DAK Non Fisik.

DBH bersumber dari:

- a. pajak; dan
- b. sumber daya alam.

DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas:

- a. pajak bumi dan bangunan sektor perkebunan, pertambangan, dan perhutanan;
- b. pajak penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21; dan
- c. cukai hasil tembakau

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. DBH yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari:

- a. penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran ijin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumber daya hutan, dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;

- b. penerimaan pertambangan mineral dan batubara yang berasal dari penerimaan iuran tetap dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- c. penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- d. penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
- e. penerimaan dari panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah Pusat, iuran tetap, dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan; dan
- f. penerimaan perikanan yang berasal dari pungutan pengusaha perikanan dan pungutan hasil perikanan yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

DAU bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dana Transfer Khusus bersumber dari APBN yang dialokasikan pada Daerah untuk mendanai Kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dana insentif daerah bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu berdasarkan kriteria tertentu dengan tujuan untuk memberikan penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian Kinerja tertentu. Dana otonomi khusus dialokasikan kepada Daerah yang memiliki otonomi khusus sesuai dengan ketentuan peraturan undang- undangan.

Dana desa bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Dana desa diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengalokasian transfer Pemerintah Pusat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendapatan bagi hasil merupakan dana yang bersumber dari Pendapatan Daerah yang dialokasikan kepada Daerah lain berdasarkan angka persentase tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bantuan keuangan merupakan dana yang diterima dari daerah lainnya baik dalam rangka kerja sama antar daerah maupun untuk tujuan tertentu lainnya. Bantuan keuangan terdiri atas:

- a. bantuan keuangan dari daerah provinsi; dan
- b. bantuan keuangan dari daerah kabupaten/kota.

Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah meliputi:

- a. Hibah;
- b. dana darurat; dan/atau

c. lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lain, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dana darurat merupakan dana yang berasal dari APBN yang diberikan kepada daerah pada tahap pasca bencana untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Belanja Daerah diprioritaskan dalam rangka mendanai pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas urusan wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Pilihan sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Belanja daerah dialokasikan dengan memprioritaskan pendanaan urusan pemerintahan wajib terkait Pelayanan Dasar dalam rangka pemenuhan Standar Pelayanan Minimal. Belanja Daerah untuk pendanaan Urusan Pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar dialokasikan sesuai dengan kebutuhan daerah. Belanja Daerah untuk pendanaan Urusan Pemerintahan pilihan dialokasikan sesuai dengan prioritas daerah dan potensi yang dimiliki daerah.

Daerah wajib mengalokasikan belanja untuk mendanai Urusan Pemerintahan daerah yang besarnya telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Belanja Daerah berpedoman pada standar harga satuan regional, analisis standar belanja, dan/atau standar teknis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Belanja Daerah berpedoman pada standar harga satuan regional, analisis standar belanja, dan/atau standar teknis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Standar harga satuan regional ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Standar harga satuan regional digunakan sebagai pedoman dalam menyusun standar harga satuan pada masing-masing daerah. Analisis standar belanja dan standar teknis dan standar harga satuan ditetapkan dengan Peraturan Bupati. Analisis standar belanja, standar harga satuan, dan/atau standar teknis digunakan untuk menyusun rencana kerja dan anggaran dalam penyusunan rancangan Perda tentang APBD. Belanja Daerah) dirinci menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, Kegiatan, jenis, obyek, dan rincian obyek Belanja Daerah.

Urusan Pemerintahan daerah diselaraskan dan dipadukan dengan belanja negara yang diklasifikasikan menurut fungsi yang antara lain terdiri atas:

- a. pelayanan umum;
- b. ketertiban dan keamanan;
- c. ekonomi;
- d. perlindungan lingkungan hidup;
- e. perumahan dan fasilitas umum;
- f. kesehatan;
- g. pariwisata;
- h. pendidikan; dan
- i. perlindungan sosial.

Belanja Daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi yang ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Belanja Daerah menurut Program dan Kegiatan disesuaikan dengan Urusan Pemerintahan provinsi dan kabupaten berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Program dan kegiatan rinciannya paling sedikit mencakup:

- a. target dan sasaran;
- b. indikator capaian keluaran; dan
- c. indikator capaian hasil.

Nomenklatur program dalam belanja daerah serta indikator capaian output dan indikator capaian outcome yang didasarkan pada prioritas nasional disusun berdasarkan nomenklatur program dan pedoman penentuan indikator output dan indikator outcome sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Nomenklatur Program dalam Belanja Daerah serta indikator capaian Hasil dan indikator capaian Keluaran yang didasarkan pada prioritas nasional disusun berdasarkan nomenklatur Program dan pedoman penentuan indikator Hasil dan indikator Keluaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi Belanja Daerah terdiri atas:

- a. belanja operasi;
- b. belanja modal;
- c. belanja tidak terduga; dan
- d. belanja transfer.

Belanja operasi merupakan pengeluaran anggaran untuk Kegiatan sehari-hari Pemerintah Daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi. Belanja tidak terduga merupakan pengeluaran anggaran atas Beban APBD untuk keperluan darurat termasuk keperluan

mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. Belanja transfer merupakan pengeluaran uang dan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Daerah lainnya dan/atau dan Pemerintah Daerah kepada pemerintah desa.

Belanja operasi dirinci atas jenis:

- a. belanja pegawai;
- b. belanja barang dan jasa;
- c. belanja bunga;
- d. belanja subsidi;
- e. belanja hibah; dan
- f. belanja bantuan sosial;

Belanja modal dirinci atas jenis belanja modal. Belanja tidak terduga dirinci atas jenis belanja tidak terduga. Belanja transfer dirinci atas jenis:

- a. belanja bagi hasil; dan
- b. belanja bantuan keuangan.

5.2.3 Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Bupati menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri. 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.

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 plafon anggaran sementara untuk masing-masing Program dan Kegiatan.

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 ditandatangani oleh Bupati dan pimpinan DPRD paling lambat minggu kedua bulan Agustus. KUA dan PPAS yang telah disepakati Bupati bersama DPRD menjadi

pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun RKA SKPD. Tata cara pembahasan rancangan KUA dan rancangan PPAS dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal Bupati dan DPRD tidak menyepakati bersama rancangan KUA dan rancangan PPAS, 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. Kegiatan dapat dianggarkan:

- a. untuk 1 (satu) tahun anggaran; atau
- b. lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dalam bentuk Kegiatan Tahun Jamak.

Kegiatan Tahun Jamak harus memenuhi kriteria paling sedikit:

- a. pekerjaan konstruksi atas pelaksanaan kegiatan yang secara teknis merupakan satu kesatuan untuk menghasilkan 1 (satu) Keluaran yang memerlukan waktu penyelesaian lebih dari 12 (dua belas) bulan; atau
- b. pekerjaan atas pelaksanaan Kegiatan yang menurut sifatnya harus tetap berlangsung pada pergantian tahun anggaran.

Penganggaran Kegiatan Tahun Jamak berdasarkan atas persetujuan bersama antara Bupati dan DPRD. Persetujuan bersama ditandatangani bersamaan dengan penandatanganan KUA dan PPAS. Persetujuan bersama paling sedikit memuat:

- a. nama Kegiatan;
- b. jangka waktu pelaksanaan Kegiatan;
- c. jumlah anggaran; dan
- d. alokasi anggaran per tahun.

Jangka waktu penganggaran pelaksanaan Kegiatan Tahun Jamak tidak melampaui akhir tahun masa jabatan Bupati berakhir, kecuali Kegiatan Tahun Jamak dimaksud merupakan prioritas nasional dan/atau kepentingan strategis nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala SKPD menyusun RKA SKPD berdasarkan KUA dan PPAS. RKA SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan:

- a. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Daerah;
- b. penganggaran terpadu; dan
- c. penganggaran berdasarkan Kinerja.

RKA SKPD 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. Dalam hal terdapat penambahan kebutuhan pengeluaran akibat keadaan darurat termasuk belanja untuk keperluan mendesak, kepala SKPD dapat menyusun RKA SKPD diluar KUA dan PPAS. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Daerah dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju. Prakiraan maju

berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk Program dan Kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan. Pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan memadukan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran. Pendekatan penganggaran berdasarkan Kinerja dilakukan dengan memperhatikan:

- a. keterkaitan antara pendanaan dengan Keluaran yang diharapkan dari Kegiatan;
- b. Hasil dan manfaat yang diharapkan; dan
- c. efisiensi dalam pencapaian Hasil dan Keluaran.

5.2.4 Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

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. Bupati yang tidak mengajukan rancangan Perda tentang APBD 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. Pembahasan rancangan Perda tentang APBD berpedoman pada RKPD, KUA, dan PPAS.

Bupati dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Berdasarkan persetujuan bersama, Bupati menyiapkan rancangan Perbup tentang penjabaran APBD. DPRD dan Gubernur yang tidak menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD dalam 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keterlambatan penetapan APBD karena Gubernur terlambat menyampaikan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD dari jadwal, sanksi tidak dapat dikenakan kepada anggota DPRD.

Dalam hal Bupati dan DPRD tidak mengambil persetujuan bersama dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak disampaikan rancangan Perda tentang APBD oleh Bupati kepada DPRD, Bupati menyusun rancangan Perbup tentang APBD paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya. Rancangan Perbup tentang APBD diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib. Angka APBD tahun anggaran sebelumnya dapat dilampaui apabila terdapat:

- a. Kebijakan Pemerintah Pusat yang mengakibatkan tambahan beban pada APBD; dan/atau
- b. keadaan darurat termasuk keperluan mendesak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rancangan Perkada tentang APBD memuat lampiran yang terdiri atas:

- a. ringkasan APBD;

- b. ringkasan penjabaran APBD sampai dengan rincian obyek;
- c. ringkasan APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi;
- d. rincian APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, Kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja, dan Pembiayaan;
- e. rekapitulasi dan kesesuaian belanja menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, dan Kegiatan;
- f. rekapitulasi Belanja Daerah untuk keselarasan dan keterpaduan Urusan Pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara;
- g. daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan;
- h. daftar Piutang Daerah;
- i. daftar penyertaan modal daerah dan investasi daerah lainnya;
- j. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah;
- k. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain;
- l. daftar Kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini;
- m. daftar Dana Cadangan;
- n. daftar Pinjaman Daerah;
- o. daftar nama penerima, alamat penerima, dan besaran hibah; dan daftar nama penerima, alamat penerima, dan besaran bantuan sosial.

5.2.5 Pelaksanaan dan Penatausahaan

Semua Penerimaan dan Pengeluaran Daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah yang dikelola oleh BUD. Dalam hal Penerimaan dan Pengeluaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah, BUD melakukan pencatatan dan pengesahan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah tersebut. PA/KPA, Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran, dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan atau pengeluaran atas pelaksanaan APBD bertanggung jawab terhadap kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud. Kebenaran material merupakan kebenaran atas penggunaan anggaran dan Hasil yang dicapai atas Beban APBD sesuai dengan kewenangan pejabat yang bersangkutan.

Bupati dan perangkat daerah dilarang melakukan pungutan selain dari yang diatur dalam Perda, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerimaan perangkat daerah yang merupakan Penerimaan Daerah tidak dapat dipergunakan langsung untuk pengeluaran, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang

berakibat pengeluaran atas Beban APBD apabila anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Setiap pengeluaran atas Beban APBD didasarkan atas DPA dan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD.

Bupati dan perangkat daerah dilarang melakukan pengeluaran atas Beban APBD untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD. Untuk pelaksanaan APBD, Bupati menetapkan:

- a. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPD;
- b. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPM;
- c. pejabat yang diberi wewenang mengesahkan surat pertanggungjawaban;
- d. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SP2D;
- e. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- f. Bendahara Penerimaan pembantu dan Bendahara Pengeluaran pembantu; dan
- g. Pejabat lainnya dalam rangka pelaksanaan APBD.

Keputusan Bupati tentang penetapan pejabat dilakukan sebelum dimulainya tahun anggaran berkenaan.

5.2.6 Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pemerintah Daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya. Laporan disampaikan kepada DPRD paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran berkenaan. Laporan realisasi semester pertama APBD menjadi dasar perubahan APBD. Perubahan APBD 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.

Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA dapat berupa terjadinya:

- a. pelampauan atau tidak tercapainya proyeksi Pendapatan Daerah;
- b. pelampauan atau tidak terealisasinya alokasi Belanja Daerah; dan/atau
- c. perubahan sumber dan penggunaan Pembiayaan daerah.

Bupati memformulasikan perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA ke dalam rancangan perubahan KUA serta perubahan PPAS berdasarkan perubahan RKPD. Dalam rancangan perubahan KUA disertai penjelasan mengenai perbedaan asumsi dengan KUA yang ditetapkan sebelumnya. Dalam rancangan perubahan PPAS disertai penjelasan:

- a. Program dan Kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD tahun anggaran berjalan;
- b. capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan yang harus dikurangi dalam perubahan APBD apabila asumsi KUA tidak tercapai; dan
- c. capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.

Pergeseran anggaran dapat dilakukan antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja, antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja.

Pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja dilakukan melalui perubahan Perda tentang APBD. Pergeseran anggaran antar obyek belanja dan/atau antar rincian obyek belanja dilakukan melalui perubahan Perbup tentang Penjabaran APBD. Pergeseran anggaran antar obyek belanja dalam jenis belanja dan antar rincian obyek belanja dalam obyek belanja ditetapkan oleh Bupati. Pergeseran anggaran diformulasikan dalam Perubahan DPA SKPD. Perubahan Perbup tentang penjabaran APBD selanjutnya dituangkan dalam rancangan Perda tentang perubahan APBD atau ditampung dalam laporan realisasi anggaran. Perubahan Perbup tentang penjabaran APBD ditampung dalam laporan realisasi anggaran apabila:

- a. tidak melakukan perubahan APBD; atau
- b. pergeseran dilakukan setelah ditetapkannya Perda tentang perubahan APBD.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pergeseran anggaran diatur dalam Perbup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penggunaan SiLPA tahun sebelumnya untuk pendanaan pengeluaran diformulasikan terlebih dahulu dalam Perubahan DPA SKPD dan/atau RKA SKPD.

Rancangan perubahan KUA dan rancangan perubahan PPAS disampaikan kepada DPRD paling lambat minggu pertama bulan Agustus dalam tahun anggaran berkenaan. Rancangan perubahan KUA dan rancangan perubahan PPAS dibahas bersama dan disepakati menjadi perubahan KUA dan perubahan PPAS paling lambat minggu kedua bulan Agustus dalam tahun anggaran berkenaan.

Perubahan KUA dan perubahan PPAS yang telah disepakati Bupati bersama DPRD menjadi pedoman perangkat daerah dalam menyusun RKA SKPD. Perubahan KUA dan perubahan PPAS disampaikan kepada perangkat daerah disertai dengan:

- a. Program dan Kegiatan baru;
- b. kriteria DPA SKPD yang dapat diubah;
- c. batas waktu penyampaian RKA SKPD kepada PPKD; dan/atau
- d. dokumen sebagai lampiran meliputi kode rekening perubahan APBD, format RKA SKPD, analisis standar belanja, standar harga satuan dan perencanaan kebutuhan BMD serta dokumen lain yang dibutuhkan.

Penyampaian dilakukan paling lambat minggu ketiga bulan Agustus tahun anggaran berkenaan. RKA SKPD yang memuat Program dan Kegiatan baru dan perubahan DPA SKPD yang akan dianggarkan dalam perubahan APBD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada TAPD melalui PPKD untuk diverifikasi. Verifikasi dilakukan oleh TAPD untuk menelaah kesesuaian antara RKA SKPD dan perubahan DPA SKPD dengan:

- a. perubahan KUA dan perubahan PPAS;
- b. prakiraan maju yang telah disetujui;
- 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; dan
- j. Program dan Kegiatan antar RKA SKPD dan perubahan DPA SKPD.

Dalam hal hasil verifikasi TAPD terdapat ketidaksesuaian, kepala SKPD melakukan penyempurnaan. PPKD menyusun rancangan Perda tentang perubahan APBD dan dokumen pendukung berdasarkan RKA SKPD dan perubahan DPA SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD. Rancangan Perda tentang perubahan APBD memuat lampiran paling sedikit terdiri atas:

- a. ringkasan APBD yang diklasifikasi menurut kelompok dan jenis pendapatan, belanja, dan Pembiayaan;
- b. ringkasan APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi;
- c. rincian APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, Kegiatan, kelompok, jenis pendapatan, belanja, dan Pembiayaan;
- d. rekapitulasi Belanja Daerah dan kesesuaian menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, dan Kegiatan;
- e. rekapitulasi Belanja Daerah untuk keselarasan dan keterpaduan Urusan Pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara;
- f. daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan;
- g. daftar Piutang Daerah;
- h. daftar penyertaan modal daerah dan investasi daerah lainnya;
- i. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah;
- j. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain;
- k. daftar Kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran berkenaan;
- l. daftar Dana Cadangan daerah; dan

m. daftar Pinjaman Daerah.

Dokumen pendukung terdiri atas nota keuangan dan rancangan Perbup tentang penjabaran perubahan APBD. Rancangan Perbup tentang penjabaran perubahan APBD memuat lampiran paling sedikit terdiri atas:

- a. ringkasan penjabaran perubahan APBD yang diklasifikasi menurut jenis, obyek, dan rincian obyek pendapatan, belanja, dan Pembiayaan;
- b. penjabaran perubahan APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, Kegiatan, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja, dan Pembiayaan;
- c. daftar nama penerima, alamat penerima, dan besaran hibah; dan
- d. daftar nama penerima, alamat penerima, dan besaran bantuan sosial.

5.2.7 Akuntansi Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Akuntansi Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan:

- a. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah;
- b. SAPD; dan
- c. BAS untuk Daerah,

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akuntansi Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh entitas akuntansi dan entitas pelaporan. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah, meliputi kebijakan akuntansi pelaporan keuangan dan kebijakan akuntansi akun. Kebijakan akuntansi pelaporan keuangan memuat penjelasan atas unsur-unsur laporan keuangan yang berfungsi sebagai panduan dalam penyajian pelaporan keuangan. Kebijakan akuntansi akun mengatur definisi, pengakuan, pengukuran, penilaian, dan/atau pengungkapan transaksi atau peristiwa sesuai dengan SAP.

SAPD memuat pilihan prosedur dan teknik akuntansi dalam melakukan identifikasi transaksi, pencatatan pada jurnal, posting kedalam buku besar, penyusunan neraca saldo, dan penyajian laporan keuangan. Penyajian laporan keuangan paling sedikit meliputi:

- a. laporan realisasi anggaran;
- b. laporan perubahan saldo anggaran lebih;
- c. neraca;
- d. laporan operasional;
- e. laporan arus kas;
- f. laporan perubahan ekuitas; dan
- g. catatan atas laporan keuangan.

SAPD meliputi sistem akuntansi SKPKD dan sistem akuntansi SKPD. BAS untuk Daerah merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan kodifikasi akun yang menggambarkan struktur APBD dan laporan keuangan secara lengkap. BAS untuk Daerah bertujuan untuk mewujudkan statistik keuangan dan laporan keuangan secara nasional yang selaras dan terkonsolidasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang meliputi

penganggaran, pelaksanaan anggaran dan laporan keuangan. BAS untuk Daerah diselaraskan dengan hagan akun standar Pemerintah Pusat, yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pelaporan keuangan Pemerintah Daerah merupakan proses penyusunan dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh entitas pelaporan sebagai hasil konsolidasi atas laporan keuangan SKPD selaku entitas akuntansi. Laporan keuangan SKPD disusun dan disajikan oleh kepala SKPD selaku PA sebagai entitas akuntansi paling sedikit meliputi:

- a. laporan realisasi anggaran;
- b. neraca;
- c. laporan operasional;
- d. laporan perubahan ekuitas; dan
- e. catatan atas laporan keuangan.

Laporan keuangan SKPD disampaikan kepada Bupati melalui PPKD paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Laporan keuangan Pemerintah Daerah disusun dan disajikan oleh kepala SKPKD selaku PPKD sebagai entitas pelaporan untuk disampaikan kepada Bupati dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Laporan keuangan Pemerintah Daerah paling sedikit meliputi:

- a. laporan realisasi anggaran;
- b. laporan perubahan saldo anggaran lebih;
- c. neraca;
- d. laporan operasional;
- e. laporan arus kas;
- f. laporan perubahan ekuitas; dan
- g. catatan atas laporan keuangan.

Laporan keuangan Pemerintah Daerah disampaikan kepada Bupati melalui sekretaris daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Laporan keuangan Pemerintah Daerah dilakukan reviu oleh aparat pengawas internal pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk dilakukan pemeriksaan. Laporan keuangan Pemerintah Daerah disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Daerah. Dalam hal Badan Pemeriksa Keuangan belum menyampaikan laporan hasil pemeriksaan paling lambat 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Daerah, rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD diajukan kepada DPRD.

Bupati memberikan tanggapan dan melakukan penyesuaian terhadap laporan hasil pemeriksaan Badan

Pemeriksa Keuangan atas laporan keuangan Pemerintah Daerah. Dalam rangka memenuhi kewajiban penyampaian informasi keuangan daerah, PA menyusun dan menyajikan laporan keuangan SKPD bulanan dan semesteran untuk disampaikan kepada Bupati melalui PPKD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka memenuhi kewajiban penyampaian informasi keuangan daerah, PPKD menyusun dan menyajikan laporan keuangan bulanan dan semesteran untuk disampaikan kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.2.8 Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Bupati 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. Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dibahas Bupati bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama. Persetujuan bersama rancangan Perda dilakukan paling lambat 7 (tujuh) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Atas dasar persetujuan bersama, Bupati menyiapkan rancangan Perbup tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Perbup tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh bupati. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perbup tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan Perda tentang APBD, Perda tentang perubahan APBD, Perbup tentang penjabaran APBD, Perbup tentang penjabaran perubahan APBD, dan telah menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, bupati menetapkan rancangan Perda menjadi Perda dan rancangan Perbup menjadi Perbup.

Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perbup tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD bertentangan dengan Perda tentang APBD, Perda tentang perubahan APBD, Perbup tentang penjabaran APBD, Perbup tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau tidak menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, bupati bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Dalam hal dalam waktu 1 (satu) bulan sejak diterimanya rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dari Bupati, DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan Bupati terhadap rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Bupati menyusun dan menetapkan Perbup tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Rancangan Perbup ditetapkan setelah memperoleh pengesahan dari

gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Untuk memperoleh pengesahan, rancangan Perbup tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan Bupati terhadap rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dalam hal dalam batas waktu 15 (lima belas) hari Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengesahkan rancangan Perbup Bupati menetapkan rancangan Perbup tersebut menjadi Perbup.

5.2.9 Kekayaan Daerah dan Utang Daerah

Setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan daerah wajib mengusahakan agar setiap Piutang Daerah diselesaikan seluruhnya dengan tepat waktu. Pemerintah Daerah mempunyai hak mendahului atas piutang jenis tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Piutang Daerah yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian Piutang Daerah yang mengakibatkan masalah perdata 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 dapat melakukan investasi dalam rangka memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai investasi Pemerintah Daerah diatur dalam Peraturan Bupati. Pengelolaan BMD meliputi rangkaian Kegiatan pengelolaan BMD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bupati dapat melakukan pengelolaan Utang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bupati dapat melakukan pinjaman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Biaya yang timbul akibat pengelolaan Utang dan Pinjaman Daerah dibebankan pada anggaran Belanja Daerah.

5.2.10 Badan Layanan Umum Daerah

Pemerintah Daerah dapat membentuk BLUD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, Bupati menetapkan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam Perbup yang dilaksanakan oleh pejabat pengelola BLUD. Pejabat pengelola BLUD bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam pemberian Kegiatan pelayanan umum terutama pada aspek manfaat dan pelayanan yang dihasilkan. Pelayanan kepada masyarakat 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.

BLUD merupakan bagian dari Pengelolaan Keuangan Daerah. BLUD merupakan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan yang dikelola untuk menyelenggarakan Kegiatan BLUD yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BLUD menyusun rencana bisnis dan anggaran. Laporan keuangan BLUD disusun berdasarkan SAP. Pembinaan keuangan BLUD dilakukan oleh PPKD dan pembinaan teknis BLUD dilakukan oleh kepala SKPD yang bertanggungjawab atas Urusan Pemerintahan yang bersangkutan. Seluruh pendapatan BLUD dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLUD yang bersangkutan. Pendapatan BLUD meliputi pendapatan yang diperoleh dari aktivitas peningkatan kualitas pelayanan BLUD sesuai kebutuhan. 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. Ketentuan lebih lanjut mengenai BLUD diatur dalam Peraturan Bupati.

5.2.11 Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah

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. Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian. Tata cara penggantian kerugian daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.2.12 Informasi Keuangan Daerah

Pemerintah Daerah wajib menyediakan informasi keuangan daerah dan diumumkan kepada masyarakat. Informasi keuangan daerah paling sedikit memuat informasi penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan laporan keuangan. Informasi keuangan daerah digunakan untuk:

- a. membantu Bupati dalam menyusun anggaran daerah dan laporan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan Keuangan Daerah;
- c. membantu Bupati dalam melakukan evaluasi Kinerja Keuangan Daerah;
- d. menyediakan statistik keuangan Pemerintah Daerah;
- e. mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat;
- f. mendukung penyelenggaraan sistem informasi keuangan daerah; dan
- g. melakukan evaluasi Pengelolaan Keuangan Daerah.

Informasi keuangan daerah harus mudah diakses oleh masyarakat dan wajib disampaikan kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Bupati yang tidak mengumumkan informasi keuangan daerah dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.2.13 Pembinaan dan Pengawasan

Bupati yang tidak mengumumkan informasi keuangan daerah dikenai sanksi administratif sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan. Pengawasan dilakukan dalam bentuk audit, review, evaluasi, pemantauan, bimbingan teknis, dan bentuk pengawasan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mencapai Pengelolaan Keuangan Daerah yang ekonomis, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, Kepala Daerah wajib menyelenggarakan sistem pengendalian internal atas pelaksanaan Kegiatan Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan sistem pengendalian internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penggunaan DBH, DAU, dan DAK dalam APBD dilakukan dengan cara supervisi, pemantauan, dan pengevaluasian. Supervisi, pemantauan dan pengevaluasian penggunaan DBH, DAU, dan DAK bertujuan untuk:

- a. memastikan bahwa DBH sudah dimanfaatkan secara optimal untuk membiayai Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan sesuai dengan prioritas daerah termasuk Urusan Pemerintahan tertentu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- b. memastikan bahwa DAU sudah dimanfaatkan secara optimal untuk membiayai Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah terutama untuk penyediaan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. memastikan bahwa DAK sudah dimanfaatkan secara optimal untuk membiayai Urusan Pemerintahan pada Kegiatan khusus yang menjadi kewenangan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional pada tahun anggaran berkenaan.

Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan supervisi, pemantauan, dan pengevaluasian diatur dengan Peraturan Bupati. Dalam rangka pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah, Bupati menyusun pedoman teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Pedoman teknis Pengelolaan Keuangan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Bupati.

Pemerintah Daerah menerapkan sistem pemerintahan berbasis elektronik dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik dapat dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan kondisi dan/atau kapasitas Pemerintah Daerah paling lambat 3 (tiga) tahun setelah ditetapkan Peraturan Daerah ini. 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.

Dalam hal Pemerintah Daerah tidak menerapkan sistem pemerintahan berbasis elektronik di bidang Pengelolaan Keuangan Daerah, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan melakukan penundaan dan/atau pemotongan Dana Transfer Umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman pelaksanaan penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik di bidang Pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Peraturan Bupati.

5.3 Ketentuan Peralihan

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Daerah Nomor Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2006 Nomor 6/A), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2010 Nomor 4/A) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

6. Disusunnya Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dilatar belakangi bahwa sebagai bentuk norma, standar, prosedur, dan kriteria bagi daerah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan peraturan turunannya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sesuai dengan dengan bentuk perkembangan kebijakan pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah diatas, Pemerintah Kabupaten Malang sebagai daerah otonom dalam menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah pada tahun 2006 telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, dan telah dilakukan penyempurnaan atas peraturan daerah tersebut melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan daerah Kabupaten Malang mengenai pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah tersebut merupakan produk turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan. Oleh karena itu dengan pertimbangan perkembangan kebijakan di bidang pengelolaan keuangan daerah dan untuk melaksanakan amanat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah maka perlu disusun Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

7. Praktik penyelenggaraan dan kondisi yang ada, serta permasalahan apa yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan daerah terhadap perkembangan kebijakan Pemerintah Pusat. Bahwa Pemerintah Kabupaten Malang dalam menetapkan kebijakan pengelolaan keuangan daerah masih berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, dan telah dilakukan penyempurnaan atas peraturan daerah tersebut melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Konsistensi logis dari kebijakan Pemerintah Kabupaten Malang yang masih menggunakan rezim kebijakan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdampak pada ketidaksesuaian penerapan norma, standar, prosedur dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.

Materi muatan yang diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, asas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan Kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pengawas keuangan daerah, kerugian daerah, pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah, pengaturan pengelolaan keuangan daerah.

Dari materi muatan pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah diatas sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, membawa dampak yang sangat besar dalam sistem penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Perubahan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga berdampak pada kebijakan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu berdasarkan kondisi yang ada, serta permasalahan apa yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan daerah terhadap perkembangan kebijakan Pemerintah Pusat maka diperlukan penyesuaian kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang ada di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang.

8. Kedudukan dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah terhadap peraturan perundang-undangan terkait, kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru termasuk dengan Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada. Merupakan Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan kebijakan pedoman pengelolaan pengelolaan daerah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan peraturan turunannya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah mencabut

dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

9. Pertimbangan filosofis yang mendasari disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah didasarkan pemahaman bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis dan semua potensi sumber daya, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Oleh karena itu Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Pertimbangan sosiologis disusunnya Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah didasarkan pemahaman bahwa Sesuai dengan perkembangan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, kebijakan daerah Kabupaten Malang dalam mengatur pengelolaan keuangan daerah telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan daerah Kabupaten Malang mengenai pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah tersebut merupakan produk turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada dasarnya buah pikiran yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan adanya satu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu (omnibus regulation) dari berbagai undang-undang tersebut

diatas yang bertujuan agar memudahkan dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya. Peraturan dimaksud memuat berbagai kebijakan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah. Pertimbangan yuridis disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

10. Bentuk jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dapat diuraikan sebagai berikut

a. Perencanaan dan Penganggaran

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dan yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dan 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 dan pendekatan ini adalah proses untuk mengklarifikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah terkelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan. Peraturan daerah ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dan 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 Bupati kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Perda dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Bupati untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Perda tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD. Peraturan Daerah ini 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 Peraturan Daerah ini 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. Peraturan Daerah ini 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. Peraturan Daerah ini 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 Daerah ini. 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 penyusunan 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 dan 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 dan 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 dan proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan Pemerintah Daerah. Melalui laporan ini

Peraturan Daerah ini bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya.

Secara rinci materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi:

- a. pengelolaan keuangan daerah;
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- c. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- d. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- e. Pelaksanaan dan Penatausahaan;
- f. Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- g. Akuntansi Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah;
- h. Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- i. Kekayaan Daerah dan Utang Daerah;
- j. Badan Layanan Umum Daerah;
- k. Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah;
- l. Informasi Keuangan Daerah;
- m. Pembinaan dan Pengawasan;

6.1 Saran

Berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggung jawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

Daftar Kepustakaan

- Abdulkadir Muhammad, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum. Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
- Amran Muslim, 1980, Aspek-aspek Hukum Otonomi daerah. Bandung, Alumni.
- Bagir Manan, 1994, Hubungan Pusat dan Daerah Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- B.C Smith, 1985, Decentralization The Teritorial Dimension of the state, Geoge Allen & Unwin (publisher) Ltd. North Sydney, Autralia.
- Bagir Manan, “Menyongsong Fajar Otonomi Daerah”, PSH FH UII Yogyakarta,
- Burhan Bungin, 2003, Analisis Data Penelitian Kualitatif “Pemahaman Filosofis dan Metodologi ke Arah Penguasaan Model Aplikasi. Jakarta, Raja Grafinso Persada.
- E. Koswara, 2001, Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat. Jakarta: Yayasan Pariba.
- H. De Vos, 1987, Pengantar Etika, Terjemahan : Soejono Soe Margono. Yogyakarta, Tiara Wacana.
- Indra Bastian, 2006, Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. Jakarta, Salemba Empat.
- Irwan Soejito, 1990, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah. Jakarta, Rineka Cipta.
- Herman Bakir, 2004, Asas Hukum dan Aspek Galiannya. Jakarta, Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara.
- JB. Daliyo, 1992, Pengantar Hukum Indonesia Buu Panduan Mashasiswa. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Juli Panglima Saragih, 2003, Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi, Jakrta: Ghalia Indonesia.
- Johny Ibrahim, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang, Banyu Publiishing.
- Mahmudi, 2010, Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (edisi kedua). Yogyakarta, UPP STIM YKPN.
- Moh Nazir, 1998, Metode Penelitian. Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Peter Mahmud Marzuki, 2011, Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djadmianti, 2005, Argumentasi Hukum, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- R.D.H. Koesoemahatmadja, 1979, Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sarundanjang, 1999, Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah. Jakarta, Sinar Harapan.
- Sri Soemantri, 1992, Bunga Rampai Hukum Tata Negara. Bandung, Alumni.
- Sudikno Mertokusumo, 2006, Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar). Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Suhadak dan Trilaksono Nugroho, 2007, Paradikma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Penyusunan APBD. Malang, Banyumedia Publishing.
- Soerjono Soekanto, 2007, Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta, Universitas Indonesia UI Press.
- _____, dan Sri Mamudji, 2006, Penelitian Hukum Normatif. Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Soetandyo Wingnjosoebroto, 2001, Hukum, Paradigma, Metode dan Paradigma Masalahnya. Jakarta, Elsam dan Huma.

- Soehino, 1997, Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah, Yogyakarta, Liberty.
- _____, 1991, Hukum Tata Negara: Perkembangan Otonomi Daerah. Yogyakarta, BPFE.
- Syaukani. HR at. all, 2002, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar.
- Theo Huijbers, 1990, Filsafat Hukum. Yogyakarta, Kanisius.
- The Liang Gie, 1982, Ilmu Politik Suatu Pembahasan Tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkup Metodologi. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- The Liang Gie, 1993, Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia. Yogyakarta, Liberty.
- Victor M. Situmorang, 1994, Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah. Jakarta, Sinar
- W. Lawrence Neuman, 2003, Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approach, Massacuthetts: Allyn & Bacon.
- Yuanita Anggraini dan B. Hendra Purato, 2010, Anggaran Berbasis Kinerja (Penyusunan Secara Komprehensif). Yogyakarta, UPP STIM YKPN.
- Yudoyono, 2001, Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Yuliandri, 2009, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik. Jakarta, Rajawali Pers.
- .