INDEPENDENSI KEWENANGAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH OLEH KEPALA DAERAH DALAM KAITANNYA DENGAN UU ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAN UU PEMERINTAHAN DAERAH

Sumber: https://bit.ly/2Qw3XfM

Oleh: Baren Sipayung, S.H., C.L.A.

Staf Subbagian Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur
Mahasiswa Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi Administrasi Publik PPs-UT
baren.sipayung@bpk.go.id
HP. 08170072902

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (untuk selanjutnya disebut 'UU 30/2014') merupakan suatu produk hukum yang sangat dinantikan oleh para administrator publik, terutama dalam perubahan paradigma menuju pelayanan publik yang lebih baik dan penyelenggaraan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dan *Good Governance*. Tujuan pembentukan UU 30/2014 adalah sebagaimana termaktub dalam bagian konsideran, yaitu untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan pelindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan dan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.[1)]

Dengan adanya UU 30/2014 merupakan implementasi dari Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (konstitusi), dan perubahan paradigma dari semula warga masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konsep inilah yang semula merupakan teori *Good Governance* yang muncul sekitar tahun 1990 atau akhir 1980-an yang diperkenalkan oleh Bank Dunia bahwa bantuan yang diberikan kepada negara-negara berkembang pasti akan habis tanpa bekas dan tidak dapat membawa negara-negara tersebut ke keadaan yang lebih baik.[2)]

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, tentunya perlu untuk memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang dipegang oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan

---

1 Bagian Menimbang (Konsideran) UU 30/2014.

2 Electronic Theses and Dissertations Universitas Muhammadiyah Surakarta. *BAB I*. diakses dari http://eprints.ums.ac.id/33074/6/BAB%201.pdf, pada tanggal 01 April 2019 pukul 21.00 WITA.

daerah yang dipisahkan.[3)] Kemudian, APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.[4)] Selanjutnya, dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) diharapkan membawa angin positif yaitu perubahan klasifikasi urusan pemerintahan yang tentu saja menjawab persoalan praktek pembagian urusan pemerintah pusat-daerah sebagaimana UU sebelumnya.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian penyelenggaraan Urusan Pemerintahan 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.[5)] Kemudian, dijelaskan bahwa pengeluraaran daerah atau biasa disebut Belanja Daerah harus memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut:[6)]

1. Berpedoman pada standar teknis dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Standar harga satuan regional adalah harga satuan barang dan jasa yang ditetapkan dengan mempertimbangkan tingkat kemahalan regional.
2. Belanja daerah untuk pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah selain urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Analisis standar belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Selanjutnya, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP 58/2005) dinyatakan bahwa Penganggaran

---

3 Pasal 6 ayat (2) UU 17/2003.
4 Pasal 17 ayat (1) UU 17/2003.
5 Pasal 283 ayat (2) UU Pemda.
6 Pasal 298 ayat (2), Penjelasan Pasal 298 ayat (2), Pasal 298 ayat (3), Penjelasan Pasal 298 ayat (3) UU Pemda.

untuk setiap pengeluaran APBD harus didukung dengan dasar hukum yang melandasinya.[7)]

Dari isi Pasal-pasal tersebut diatas dapat diambil kesimpulan, bahwa Daerah dalam pelaksanaan belanja, wajib membuat suatu standar harga satuan regional yang dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah yang dibuat dengan analisis standar belanja yang merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Dengan demikian, dimungkinkan apabila APBD Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota menetapkan sendiri standar biaya masing-masing sesuai kemampuan daerahnya melalui peraturan daerah tentang standar biaya dan PMK tentang SBM dapat dijadikan sebagai referensi sepanjang pelaksanaannya tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan APBD.

Dalam rangka mengukur ketepatan penyusunan RKA merupakan kewajiban setiap SKPD dalam rangka mendanai program dan kegiatan yang berada di lingkungan SKPD tersebut. Usulan anggaran program dan kegiatan yang tertuang dalam RKA tersebut dijadikan dasar penyusunan Rancangan APBD. Berdasarkan 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, salah satu pendekatan yang digunakan dalam rangka penyusunan RKA adalah pendekatan anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, merupakan pendekatan penganggaran yang mengutamakan keluaran/hasil dari program/kegiatan yang akan atau telah dicapai dengan kuantitas dan kualitas yang mengacu pada Rencana Kerja SKPD Tahun 2018.

Setiap dana yang dianggarkan dalam rangka melaksanakan program/kegiatan, indikator kinerjanya harus terukur secara jelas, direpresentasikan berupa tolok ukur kinerja serta target/sasaran yang memenuhi aspek keadilan, efisiensi,

---

7 Pasal 18 ayat (2) PP 58/2005.

efektivitas, transparansi, akuntabilitas dan disiplin anggaran serta memberikan manfaat pada masyarakat.

Dengan penyusunan anggaran berbasis kinerja diharapkan rencana dan program-program pembangunan yang disusun dapat mengarah pada terwujudnya sasaran yang telah ditetapkan, tercapainya hasil yang optimal dari setiap belanja yang dilakukan guna meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik, tercapainya efisiensi seta peningkatan produktivitas kualitas produk serta jasa untuk mewujudkan kesinambungan pembangunan dan kemandirian daerah.

Oleh karena itu penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara pemerintah berkewajiban untuk bertanggungjawab atas proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporan serta penggunaan sumber dayanya. Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oeh masing-masing kepala SKPD yang disajikan dalam format RKA-SKPD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain:

1. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendanaan, sedangkan belanja yang dianggarakan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
2. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan.
3. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD yang dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

Pengelolaan Keuangan Daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output, serta prinsip pengelolaan keuangan daerah secara tertib,

taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat, serta menerapkan AUPB dan/atau *good governance*.

Penggunaan Asas Diskresi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.[8)] Lebih lanjut, dalam Pasal 22 ayat (1) menyatakan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang dan bertujuan untuk:[9)]

1. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
2. mengisi kekosongan hukum;
3. memberikan kepastian hukum; dan
4. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik.

Lebih lanjut, diskresi pejabat pemerintahan meliputi:[10)]

1. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
2. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;

---

8 Pasal 1 Angka 9 UU 30/2014.
9 Pasal 22 ayat (1), (2), Penjelasan Pasal 22 ayat (2) UU 30/2014.
10 Pasal 23 UU 30/2014.

3. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
4. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:[11)]

1. sesuai dengan tujuan Diskresi;
2. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
4. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
5. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
6. dilakukan dengan iktikad baik.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang dipegang oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan 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 Pasal 17 ayat (1) UU 17/2003, APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Dengan demikian, dimungkinkan apabila APBD pemerintah daerah tertentu menetapkan sendiri standar biaya masing-masing sesuai kemampuan daerahnya sepanjang pelaksanaannya tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan APBD dan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Dalam hal penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah secara efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat serta penerapan anggaran

[11] Pasal 24 UU 30/2014.

berbasis kinerja, maka penetapan standar biaya dalam pembebanan Belanja Daerah merupakan bentuk dari diskresi pengelolaan keuangan daerah oleh Pemerintah Daerah tersebut sepanjang memenuhi ketentuan terkait peruntukan, penggunaan, dan syarat pemberlakukan diskresi sebagaimana diatur dalam UU 30/2014. Dengan demikian, tidak serta merta pemerintah daerah bebas dalam menentukan standar harga biaya sendiri, melainkan standar kewajaran dan kemampuan daerah yang berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional yang disandingkan dengan penganggaran berbasis kinerja.

Literarur:

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Electronic Theses and Dissertations Universitas Muhammadiyah Surakarta. *BAB I. http://eprints.ums.ac.id/33074/6/BAB%201.pdf*, (diakses pada tanggal 01 April 2019 pukul 21.00 WITA)