



# **Naskah Akademik Raperda Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Tegal**

---

Kersajama,  
Pemerintah Kabupaten Tegal  
Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah

Dengan,  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Pancasakti Tegal

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas perkenan-Nya maka laporan akhir Tim Penyusunan Naskah Akademik RUU Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Tegal dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Naskah Akademik RUU Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Tegal ini disusun berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 mengenai Pengelolaan Keuangan daerah.

Selanjutnya kami juga menyampaikan bahwasanya naskah akademik ini dapat tersusun sedemikian rupa, tidak terlepas dari peran serta dan bantuan berbagai pihak, termasuk Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Tegal. Sehingga Naskah akademik ini nantinya merupakan dasar dalam upaya membuat norma dalam Perda tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pentingnya pengelolaan keuangan daerah menjadi sesuatu yang harus diperhatikan bersama karena menjadi suatu azas yang harus dipenuhi dalam menjalankan *Good Governance*. Selain itu juga dengan adanya aturan yang mengatur dengan jelas sehingga setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) memiliki pijakan aturan yang jelas dalam membelanjakan keuangan setiap aktivitasnya.

Akhirnya Tim mengucapkan terimakasih kepada pihak yang telah memberikan masukan yang sangat berharga kepada tim baik selama rapat-rapat maupun pada waktu penyusunan laporan akhir. Semoga hasil tim dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi landasan Peraturan daerah pada umumnya dan dapat dipakai sebagai pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam hal Pengelolaan Keuangan Daerah.

Tegal, Oktober 2020

Tim penyusun,

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I.....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Dasar Hukum.....	3
1.3 Rumusan Masalah .....	5
1.4 Maksud dan Tujuan.....	5
1.5 Keluaran ( <i>Output</i> ) .....	6
1.6 Metode Pengkajian.....	6
BAB II.....	11
2.1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	11
2.2. Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan .....	12
2.3. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah.....	13
2.4. Pembentukan Peraturan Daerah .....	14
2.5. Pengelolaan Keuangan Daerah.....	15
2.6. Dasar – Dasar Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah.....	17
2.7. Pemegang <i>Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah</i> .....	19
2.8. Koordinator <i>Pengelolaan Keuangan Daerah</i> .....	20
BAB III .....	24
3.1 Pendekatan Filosofis .....	24
3.2 Pendekatan Yuridis .....	27
3.3 Pendekatan Sosiologis.....	36
BAB IV .....	42
4.1 Konsideran .....	42
4.2 Batang Tubuh .....	42
BAB V .....	55
5.1. Kesimpulan.....	55
5.2. Saran.....	57
DAFTAR PUSTAKA .....	59

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pembentukan peraturan daerah (Perda) dilakukan untuk mendorong dan mengoptimalkan pembangunan daerah. Pembangunan daerah hanya dapat terwujud apabila pembentukan Perda didukung cara dan metode yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebutuhan daerah serta kearifan lokal dengan sungguh-sungguh. Sebagai negara hukum, pemerintah mengemban tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, dimana negara atau pemerintah ikut campur dalam mengurus kesejahteraan rakyat. Hal ini merupakan suatu hal yang absolut atau tidak terelakkan dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).

Sejak bergulirnya reformasi tahun 1998 kemudian disusul dengan amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Indonesia, 2019). Perubahan pertama UUD 1945 yang disahkan dalam Sidang Umum Majelis Permusyawarata Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) yang diselenggarakan dari tanggal 12 sampai dengan tanggal 19 Oktober 1999. Pengesahan naskah perubahan pertama tersebut tepatnya dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999 yang dapat disebut sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat konservatisme dan romantisme di sebagian kalangan masyarakat yang cenderung menyakralkan atau menjadikan UUD 1945 bagaikan sesuatu yang suci dan tidak boleh disentuh oleh ide perubahan sama sekali.

MPR-RI melalui sidang amandemen ke-2 pada tahun 2000 menetapkan keputusan dalam salah satu pasal yaitu Pasal 18 ayat (6) Undang - Undang Dasar 1945 bahwa, “Setiap Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah”. Hal ini berarti bahwa Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan dalam membentuk Peraturan Daerah karena telah mendapat legitimasi secara konstitusional. Politik desentralisasi melalui otonomi daerah pasca orde baru tersebut membawa implikasi pergeseran fokus politik ke

daerah-daerah memunculkan kekhawatiran akan semakin kuatnya fragmentasi masyarakat politik di daerah berdasarkan kriteria-kriteria lokal. Kecenderungan inilah yang kemudian mengarah pada timbulnya pro dan kontra ditengah-tengah masyarakat.

Berawal dari dibentuknya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir diganti dengan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Angka 2 menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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 (Pemerintah, 2014). Otonomi daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat dan untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

Peluang keterbukaan tersebut ditangkap oleh masyarakat secara beragam sehingga lahirlah beberapa Perda yang mengatur beberapa aspek diantaranya mengenai pelaporan keuangan. Diantara usaha untuk mendorong terciptanya prinsip keterbukaan dan transparansi adalah melakukan *e-Government* dan publikasi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di internet (Halim, 2019). Pelaksanaan *e-Government* pada setiap instansi pemerintahan diharapkan dapat mendukung pengelolaan pemerintahan yang lebih efisien dengan meningkatkan komunikasi antara pemerintah, masyarakat maupun sektor usaha dan industri.

Penerapan kebijakan desentralisasi merupakan landasan normatif bagi perubahan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hal perubahan kewenangan baik di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Perubahan tersebut berimplikasi pada berubahnya beban serta tanggung jawab terkait kebijakan pemerintah terutama

kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah. Masih terdapat gap antara yang diputuskan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat. Oleh sebab itu peningkatan akuntabilitas menjadi hal yang penting untuk dilakukan. Setiap daerah harus memiliki perencanaan dan pengeluaran keuangan yang baik dan memadai sesuai kondisi daerah. Lemahnya perencanaan dan pengeluaran akan memunculkan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit kerja pemerintah daerah. Dalam jangka Panjang kondisi tersebut akan memperlemah peran pemerintah daerah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator, dan *entrepreneur* dalam proses pembangunan daerah (Amri, 2019).

Guna meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah serta optimalisasi pelaksanaan tugas dengan mengharmonisasikan peraturan terbaru, sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka Pemerintah Kabupaten Tegal dirasa perlu dan penting untuk melakukan pengkajian kembali secara mendalam pengelolaan keuangan daerah serta menyesuaikan muatan lokal sebagai bentuk upaya pelaksanaan *Good Governance* yang mendukung percepatan pencapaian visi dan misi Kepala daerah. Hasil kajian mendalam tersebut selanjutnya akan digunakan sebagai bahan dasar pertimbangan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

## **1.2 Dasar Hukum**

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, antara lain sebagai berikut:

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan dasar hukum konstitusional bagi Pemerintahan Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18 ayat (6), menyatakan bahwa

Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi dasar hukum mengenai hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah sebagai eksekutif dan DPRD sebagai legislatif dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

- c. Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 menjadi alasan utama terbitnya Perda tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Tegal. Dasar hukum PP ini adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945; UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. PP ini mengatur mengenai lingkup keuangan daerah yang meliputi antara lain pajak dan retribusi daerah, kewajiban daerah, penerimaan dan pengeluaran daerah, kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain, maupun kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah. Selain itu, dalam PP ini mengatur mengenai pengelola keuangan daerah, APBD, penyusunan Rancangan APBD, penetapan APBD, pelaksanaan dan penatausahaan APBD, laporan realisasi, akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah, penyusunan rancangan pertanggungjawaban APBD, kekayaan daerah dan utang daerah, Badan Layanan Umum Daerah, penyelesaian kerugian keuangan daerah, informasi keuangan daerah, hingga pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

- d. Permendagri 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintah Daerah  
Permendagri 70 Tahun 2019 menghapus Permendagri 98 Tahun 2018

tentang Sistem Informasi Pembangunan Daerah. Permendagri ini mengatur mengenai keterbukaan informasi dengan mengguankan Teknologi Informasi serta perkembangannya dalam rangka perbaikan laporan pertanggung jawaban pemerintah daerah.

- e. Permendagri 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah  
Permendagri ini mengubah tata cara pelaporan keuangan daerah terutama dari sisi teknis akuntansi keuangan daerah yang ada pada Permndagri 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah.

Peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar dalam penyusunan Naskah Akademik mengenai Perda tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Tegal.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan di atas maka perumusan masalah dalam pengkajian ini adalah:

1. Sejauh mana urgensi diperlukannya Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Tegal sebagai dasar perbaikan tata kelola keuangan daerah sesuai Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019?
2. Bagaimana asas serta konsep Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kabupaten Tegal?
3. Apa dan bagaimana materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kabupaten Tegal?

### **1.4 Maksud dan Tujuan**

Pengkajian ini bermaksud untuk melakukan identifikasi dan analisis terhadap kondisi eksisting dan tanggung jawab akuntabilitas Pemerintah Kabupaten Tegal agar dapat dirumuskan kembali konsep pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada

output, dengan menggunakan konsep nilai uang (*value for money*) serta prinsip tata pemerintahan yang baik (*good government governance*) sebagaimana diamanatkan dalam UU 33 Tahun 2004 Pasa 66 ayat 1 dan Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 sehingga dapat melaksanakan administrasi keuangan daerah yang proporsional dan sesuai kebutuhan.

Adapun tujuan naskah akademik ini adalah:

- a. Melakukan pengkajian sejauh mana urgensi diperlukannya Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Tegal sebagai dasar perbaikan tata kelola keuangan daerah sesuai Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019.
- b. Menganalisis asas serta konsep Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kabupaten Tegal.
- c. Merumuskan materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kabupaten Tegal.

### **1.5 Keluaran (Output)**

Evaluasi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Tegal dimaksudkan untuk mengidentifikasi permasalahan dan hambatan kinerja administrasi dalam usaha meningkatkan akuntabilitas. Adapun tujuan evaluasi pengelolaan keuangan daerah adalah memberikan arahan dan pertimbangan bagi tersusunnya konsep naskah akademik rancangan Peraturan Daerah Nomor XX Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam rangka penataan perencanaan, implementasi, evaluasi dan pertanggungjawaban keuangan daerah sesuai tuntutan perkembangan dan tuntutan normatif peraturan perundang-undangan mengacu pada Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **1.6 Metode Pengkajian**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, salah satu proses yang dilakukan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undang termasuk di dalamnya Peraturan Daerah adalah harmonisasi, yaitu upaya

untuk menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun sederajat atau sama (Peraturan Daerah), sehingga Peraturan Daerah tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Pengharmonisasian terhadap materi muatan lokal tentang Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah, agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan, sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya. Pelaksanaan harmonisasi secara horizontal Peraturan Daerah yang ada di Kabupaten Tegal terkait pengelolaan keuangan daerah baik langsung maupun tidak langsung dipelajari secara cermat agar materi muatan lokal yang selaras dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah yang secara substansial terkait dengan peraturan perundang-undangan.

Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Normatif. Penelitian ini berbasis pada inventarisasi hukum positif dan penemuan azas-azas hukum. terdapat tiga kegiatan pokok dalam kegiatan menginventarisasi hukum:

1. Penetapan kriteria identifikasi untuk mengadakan seleksi norma-norma mana yang harus dimasukkan sebagai hukum positif dan norma mana yang harus dianggap norma sosial yang bukan norma hukum
2. Mengoleksi norma-norma yang telah diidentifikasi sebagai norma hukum
3. Lakukan pengorganisasian norma-norma yang telah diidentifikasi ke dalam suatu sistem yang komprehensif.

Metode pendekatan pengkajian ini adalah dengan :

1. Harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan kelembagaan Perangkat Daerah. Melalui pendekatan tersebut diharapkan terwujud harmonis materi muatan Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.
2. Menggunakan metode *tailor made*, yaitu berupaya menyusun desain kelembagaan perangkat daerah pada Pemerintah Kabupaten Tegal dengan melakukan analisis terhadap kondisi eksisting yang ada sekarang serta kebutuhan di masa mendatang.

Sifat pengkajian ini adalah *deskriptif-analitis* maksudnya adalah menggambarkan atau menelaah permasalahan hukum dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor XX Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sedangkan analitis yang dilakukan dalam laporan ini adalah pengolahan terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian, kemudian dianalisis dan diuraikan secara cermat mengenai proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor XX Tahun 2020.

Data yang digunakan dalam pengkajian ini adalah data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan (*Library Research*) serta dokumentasi yang bersumber dari bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*),<sup>40</sup> seperti peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi diantaranya:
- b. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Peraturan Pemerintah, 2015);
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 Tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah (Kementerian Dalam Negeri, 2019a); dan
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 Tentang Klasifikasi, Kodifikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah (Kementerian Dalam Negeri, 2019b).

Pengumpulan data dilakukan melalui:

1. Studi dokumen atau bahan pustaka;

Studi dokumen meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.<sup>42</sup> Sehubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka pengumpulan data akan dilakukan melalui studi dokumen atau bahan

pustaka serta mempelajari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan daerah.

2. Wawancara atau *deep interview*;

Wawancara atau interview adalah situasi peran anta pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden tentang pengelolaan keuangan daerah. Wawancara akan dilakukan oleh tim dengan pengguna anggaran yaitu Seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Tegal.

3. *Focus Group Discussion (FGD)*

FGD merupakan diskusi terfokus dari suatu group untuk membahas suatu masalah tertentu, dalam suasana informal dan santai. Jumlah pesertanya bervariasi antara 4-12 orang, dilaksanakan dengan panduan seorang moderator. FGD dilakukan sebagai suatu diskusi yang dilakukan secara sistematis dan terarah mengenai suatu isu atau masalah tertentu. Dalam FGD diharapkan terjadi proses pengumpulan data dan informasi yang sistematis mengenai suatu permasalahan tertentu yang sangat spesifik melalui diskusi kelompok. FGD akan dilaksanakan bersama tim dan *stakeholder* Penyusun anggaran dan pengguna anggaran diantaranya Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Tegal serta Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.

Pengolahan data yang diperoleh setelah dari studi dokumentasi atau bahan pustaka serta data pendukung yang diperoleh dari hasil wawancara maka diolah dengan proses *editing*. *Editing* merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data. Pemilahan data atau *coding* dilakukan untuk memperoleh yang relevan dan yang dibutuhkan. Bahan hukum primer dan bahan hukum

sekunder yang diperoleh diidentifikasi dan diinventarisasi untuk selanjutnya diklasifikasikan secara sistematis sesuai dengan perumusan masalah yang diteliti. Setiap data yang bersifat teoritis baik berbentuk asas-asas, konsepsi dan pendapat para pakar hukum, termasuk kaidah atau norma hukum, akan dianalisa secara yuridis normatif dengan menggunakan uraian secara deskriptif dan perspektif, yang bertitik tolak dari analisis kualitatif normatif dan yuridis empiris.

## BAB II

### EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

#### 2.1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan Negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijke* sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan dengan undang. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas (Manan, 2000). Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasikan individu, tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsure-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”. Selanjutnya pada angka 2 disebutkan pula, “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”.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ideal harus berpedoman pada asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), kemudian juga dilandasi oleh asas-asas

hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat (Soeprapto & Attamimi, 1998). Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa, “Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

## **2.2. Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan**

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah pusat sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. (Hadjon, 2017) mengemukakan, bahwa desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintahan pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.<sup>24</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 secara prinsip menganut dua nilai dasar, yaitu nilai kesatuan dan nilai otonomi.

Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Nilai kesatuan memberikan indikasi bahwa Negara Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya pada magnitude Negara. Artinya, pemerintah nasional adalah satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat, bangsa dan Negara. Merujuk pada Pasal 18 UUD 1945 ayat (1), “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pada ayat (2), untuk melaksanakan pemerintahan daerah tersebut dilandaskan pada asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang kemudian dibatasi oleh ayat (5) dengan frasa “kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan oleh pemerintahan pusat. Hal ini sejalan dengan Bagir Manan yang menyatakan bahwa, pada desentralisasi pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tidak ditentukan oleh sifat urusan, lebih ditujukan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika diurus oleh pusat atau diserahkan kepada daerah. Terkait dengan itu pula, selain urusan-urusan yang tidak boleh diserahkan kepada daerah, Bagir Manan mengemukakan, bahwa tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan daerah menjadi urusan pusat atau sebaliknya.

### **2.3. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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. Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan

ketentuan Pasal 1 angka 6 Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (staatsrechtelijk) yang berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi Negara, yang bermakna kebebasan (zelfstandigheid) yang dapat dipertanggungjawabkan bukan kemerdekaan (onafhankelijkheid)(Pemerintah, 2014).

Tanpa otonomi sebagai asas tidak mungkin Negara dapat dikatakan sebagai Negara yang menjunjung tinggi demokrasi. Terdapat dua unsur yang terkandung dalam otonomi, yaitu: (1) pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan oleh daerah, (2) pemberian kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara penyelesaian pekerjaan tersebut. Melalui pembentukan daerah otonom terjadi proses transfer of political power, yang dapat mencegah penumpukan kekuasaan (transisi). Otonomi dalam konteks hubungan hirarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya).

#### **2.4. Pembentukan Peraturan Daerah**

Pembentukan Peraturan Daerah yang dimaksud dalam laporan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pelaksanaan peraturan. Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, dan pelaksanaan merupakan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Daerah. (Pemerintah, 2011) Tahapan tersebut dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011:

1. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur dan Bupati/Walikota.

## 2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Bagir Manan dalam Yuliandri mengemukakan bahwa, agar pembentukan undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan, yaitu:

1. Landasan yuridis (*jurisdische gelding*);
2. Landasan sosiologis (*sociologische gelding*); dan
3. Landasan filosofis.

### **2.5. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 Pasal 4 menyatakan bahwa pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan:

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

2. mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
3. menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah, dst.

Sebagai wujud pertanggungjawaban Daerah wajib mengalokasikan belanja untuk mendanai Urusan Pemerintahan daerah yang besarnya telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perencanaan yang baik diawali dengan penentuan Kebijakan Umum Anggaran yang meliputi:

- 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.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah terkait pengelolaan keuangan daerah yang terdapat pada Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 terdiri dari:

1. Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
2. Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD
3. Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD
4. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan (jika dipandang perlu menyesuaikan kondisi daerah)
5. Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal (jika dipandang perlu menyesuaikan kondisi BUMD setiap daerah).

## **2.6. Dasar – Dasar Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam pengelolaan keuangan daerah setidaknya terdapat tiga peraturan perundang-undangan yang perlu untuk dianalisis yakni Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019.

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pasal 14 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada Bab XI undang-undang ini menjelaskan tentang keuangan daerah. Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Daerah. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah meliputi:
  - a. pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah; pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
  - b. pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang; dan
  - c. pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).

Kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan keuangan Daerah meliputi:

- a. mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;

- b. mensinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan
- c. melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

3. Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019.

Dasar hukum PP ini adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945; UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. PP ini mengatur mengenai lingkup keuangan daerah yang meliputi antara lain pajak dan retribusi daerah, kewajiban daerah, penerimaan dan pengeluaran daerah, kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain, maupun kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah. Selain itu, dalam PP ini mengatur mengenai pengelola keuangan daerah, APBD, penyusunan Rancangan APBD, penetapan APBD, pelaksanaan dan penatausahaan APBD, laporan realisasi, akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah, penyusunan rancangan pertanggungjawaban APBD, kekayaan daerah dan utang daerah, Badan Layanan Umum Daerah, penyelesaian kerugian keuangan daerah, informasi keuangan daerah, hingga pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

Peraturan ini merupakan peraturan perundang-undangan yang paling baru dalam pengelolaan keuangan daerah. Dimana 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. Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan 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.

## **2.7. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah**

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. 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. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah. 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.

## **2.8. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah**

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.

Rancangan Peraturan Daerah ini mengatur tentang pejabat pengelola keuangan daerah, Pengguna Anggaran, Kuasa Pengguna Anggaran, Pejabat pelaksana teknis kegiatan SKPD, pejabat penatausahaan, pejabat penatausahaan keuangan unit, Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran. Rancangan Peraturan Daerah ini mengatur tentang APBD. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Daerah dan kemampuan Pendapatan Daerah. Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam bentuk uang dianggarkan dalam APBD.

Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah meliputi:
  - 1. pajak daerah;
  - 2. retribusi daerah;
  - 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
  - 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Pendapatan transfer meliputi:

- a. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:
  - 1. dana perimbangan;
  - 2. dana otonomi khusus;
  - 3. dana keistimewaan; dan
  - 4. dana Desa.

b. transfer antar-Daerah terdiri atas:

2. pendapatan bagi hasil; dan
3. bantuan keuangan.

Belanja Daerah diprioritaskan untuk mendanai Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar yang ditetapkan dengan standar pelayanan minimal. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara.

RAPBD terdiri dari: Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara, Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah yang terdiri dari: Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah hingga Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Bagi Daerah Persiapan. Pelaksanaan dan Penatausahaan yang mengamanatkan tentang Penatausahaan Kas Umum Daerah, Penyiapan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, Anggaran Kas dan SPD, Pelaksanaan dan Penatausahaan Pendapatan, Pelaksanaan dan Penatausahaan Belanja Daerah, Pelaksanaan dan Penatausahaan Pembiayaan Daerah, Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Selanjutnya pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah menetapkan aturan dan membuat Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Dasar Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Perubahan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perubahan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara, dan Pergeseran Anggaran; dimana pelaporan keuangan daerah menggunakan dasar aturan Akuntansi Dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah. Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah diwujudkan dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan

Perubahan Ekuitas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Neraca meliputi Kekayaan Daerah dan Utang Daerah yang dijabarkan dalam Pengelolaan Piutang Daerah, Pengelolaan Investasi Daerah, Pengelolaan Barang Milik Daerah, Pengelolaan Utang Daerah dan Pinjaman Daerah. Rancangan Peraturan Daerah ini juga mengatur Tentang Badan Layanan Umum Daerah, Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah, Informasi Keuangan Daerah, Pembinaan dan Pengawasan.

**BAB III**  
**PENDEKATAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS PEMBENTUKAN**  
**PERATURAN DAERAH**

**3.1 Pendekatan Filosofis**

**Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan Negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijke* sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang- undang dan bukan dengan undang. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas (Manan, 2000). Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasikan individu, tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsure-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”. Selanjutnya pada angka 2 disebutkan pula, “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”.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ideal harus berpedoman pada asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), kemudian juga dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat (Soeprapto & Attamimi, 1998). Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa, “Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

### **Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan**

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah pusat sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. (Hadjon, 2017) mengemukakan, bahwa desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintahan pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah

diserahi dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.<sup>24</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 secara prinsip menganut dua nilai dasar, yaitu nilai kesatuan dan nilai otonomi.

Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Nilai kesatuan memberikan indikasi bahwa Negara Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya pada magnitude Negara. Artinya, pemerintah nasional adalah satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat, bangsa dan Negara. Merujuk pada Pasal 18 UUD 1945 ayat (1), “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pada ayat (2), untuk melaksanakan pemerintahan daerah tersebut dilandaskan pada asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang kemudian dibatasi oleh ayat (5) dengan frasa “kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan oleh pemerintahan pusat. Hal ini sejalan dengan Bagir Manan yang menyatakan bahwa, pada desentralisasi pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tidak ditentukan oleh sifat urusan, lebih ditujukan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika diurus oleh pusat atau diserahkan kepada daerah. Terkait dengan itu pula, selain urusan-urusan yang tidak boleh diserahkan kepada daerah, Bagir Manan mengemukakan, bahwa tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan daerah menjadi urusan pusat atau sebaliknya.

### **Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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. Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) yang berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi Negara, yang bermakna kebebasan (*zelfstandigheid*) yang dapat dipertanggungjawabkan bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*)(Pemerintah, 2014).

Tanpa otonomi sebagai asas tidak mungkin Negara dapat dikatakan sebagai Negara yang menjunjung tinggi demokrasi. Terdapat dua unsur yang terkandung dalam otonomi, yaitu: (1) pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan oleh daerah, (2) pemberian kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara penyelesaian pekerjaan tersebut. Melalui pembentukan daerah otonom terjadi proses transfer of political power, yang dapat mencegah penumpukan kekuasaan (*transisi*). Otonomi dalam konteks hubungan hirarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara pebuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (*wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya*).

### **3.2 Pendekatan Yuridis**

#### **Pembentukan Peraturan Daerah**

Pembentukan Peraturan Daerah yang dimaksud dalam laporan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pelaksanaan peraturan. Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, dan pelaksanaan merupakan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Daerah. (Pemerintah, 2011) Tahapan tersebut dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi

serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011:

1. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur dan Bupati/Walikota.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Bagir Manan dalam Yuliandri mengemukakan bahwa, agar pembentukan undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan, yaitu:

1. Landasan yuridis (*jurisdische gelding*);
2. Landasan sosiologis (*sociologische gelding*); dan
3. Landasan filosofis.

### **Pengelolaan Keuangan Daerah**

Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 Pasal 4 menyatakan bahwa pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan:

1. menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
2. mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
3. menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah, dst.

Sebagai wujud pertanggungjawaban Daerah wajib mengalokasikan belanja untuk mendanai Urusan Pemerintahan daerah yang besarnya telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perencanaan yang baik diawali dengan penentuan Kebijakan Umum Anggaran yang meliputi:

- 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.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah terkait pengelolaan keuangan daerah yang terdapat pada Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 terdiri dari:

1. Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
2. Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD
3. Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD
4. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan (jika dipandang perlu menyesuaikan kondisi daerah)

5. Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal (jika dipandang perlu menyesuaikan kondisi BUMD setiap daerah).

### **Dasar – Dasar Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam pengelolaan keuangan daerah setidaknya terdapat tiga peraturan perundang-undangan yang perlu untuk dianalisis yakni Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019.

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pasal 14 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada Bab XI undang-undang ini menjelaskan tentang keuangan daerah. Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Daerah. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah meliputi:
  - a. pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah; pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
  - b. pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang; dan
  - c. pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).

Kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan keuangan Daerah meliputi:

- a. mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
- b. mensinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan
- c. melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

3. Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019.

Dasar hukum PP ini adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945; UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. PP ini mengatur mengenai lingkup keuangan daerah yang meliputi antara lain pajak dan retribusi daerah, kewajiban daerah, penerimaan dan pengeluaran daerah, kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain, maupun kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah. Selain itu, dalam PP ini mengatur mengenai pengelola keuangan daerah, APBD, penyusunan Rancangan APBD, penetapan APBD, pelaksanaan dan penatausahaan APBD, laporan realisasi, akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah, penyusunan rancangan pertanggungjawaban APBD, kekayaan daerah dan utang daerah, Badan Layanan Umum Daerah, penyelesaian kerugian keuangan daerah, informasi keuangan daerah, hingga pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

Peraturan ini merupakan peraturan perundang-undangan yang paling baru dalam pengelolaan keuangan daerah. Dimana 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. Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran,

pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan 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.

### ***Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah***

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. 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. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah. 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.

### **Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah**

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.

Rancangan Peraturan Daerah ini mengatur tentang pejabat pengelola keuangan daerah, Pengguna Anggaran, Kuasa Pengguna Anggaran, Pejabat pelaksana teknis kegiatan SKPD, pejabat penatausahaan, pejabat penatausahaan keuangan unit, Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran. Rancangan Peraturan Daerah ini mengatur tentang APBD. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Daerah dan kemampuan Pendapatan Daerah. Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam bentuk uang dianggarkan dalam APBD.

Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. *Pendapatan Asli Daerah meliputi:*
  1. pajak daerah;
  2. retribusi daerah;
  3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
  4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Pendapatan transfer meliputi:

c. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:

1. dana perimbangan;
2. dana otonomi khusus;
3. dana keistimewaan; dan
4. dana Desa.

d. transfer antar-Daerah terdiri atas:

1. pendapatan bagi hasil; dan
2. bantuan keuangan.

Belanja Daerah diprioritaskan untuk mendanai Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar yang ditetapkan dengan standar pelayanan minimal. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara.

RAPBD terdiri dari: Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara, Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah yang terdiri dari: Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah hingga Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Bagi Daerah Persiapan. Pelaksanaan dan Penatausahaan yang mengamanatkan tentang Penatausahaan Kas Umum Daerah, Penyiapan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, Anggaran Kas dan SPD, Pelaksanaan dan Penatausahaan Pendapatan, Pelaksanaan dan Penatausahaan Belanja Daerah, Pelaksanaan dan Penatausahaan Pembiayaan Daerah, Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Selanjutnya pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah menetapkan aturan dan membuat Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Dasar Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Perubahan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perubahan Prioritas dan Plafon Anggaran

Sementara, dan Pergeseran Anggaran; dimana pelaporan keuangan daerah menggunakan dasar aturan Akuntansi Dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah. Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah diwujudkan dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Neraca meliputi Kekayaan Daerah dan Utang Daerah yang dijabarkan dalam Pengelolaan Piutang Daerah, Pengelolaan Investasi Daerah, Pengelolaan Barang Milik Daerah, Pengelolaan Utang Daerah dan Pinjaman Daerah. Rancangan Peraturan Daerah ini juga mengatur Tentang Badan Layanan Umum Daerah, Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah, Informasi Keuangan Daerah, Pembinaan dan Pengawasan.

### **3.3 Pendekatan Sosiologis**

Luas wilayah di Kabupaten Tegal mencapai 87,879 Ha atau 878,79Km<sup>2</sup>. Dari luasan wilayah tersebut, sebagian besar merupakan lahan kering (48,09 Ha) dan sebagian lainnya berupa lahan sawah (39,789 Ha). Kabupaten Tegal secara administratif terdiri dari 18 Kecamatan yang terdiri dari 281 desa dan 6 kelurahan, dengan luas wilayah tertinggi berada di Kecamatan Bumi Jawa dengan luasan 88.55 Ha dan luas wilayah terendah berada di Kecamatan Slawi dengan luasan 13.36 Ha. Jumlah penduduk di Kabupaten Tegal pada tahun 2019 sebanyak 1.573.087 jiwa yang terdiri atas 801.378 jiwa penduduk laki-laki dan 771.709 jiwa penduduk perempuan. Dibandingkan dengan 2018, penduduk Tegal mengalami pertumbuhan sebesar 1,43 persen. Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2019 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 103,84.

Anggaran pendapatan pada APBD 2019 mengalami peningkatan sebesar 9,16% dibandingkan dengan APBD 2018, sementara itu peningkatan pada anggaran belanja mencapai 5,51%. Dengan demikian maka pada tahun 2019 terjadi peningkatan menjadi surplus sebesar 174,62%. Surplus ini terjadi karena kenaikan PAD yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil

pengelolaan kekayaan daerah, dan pendapatan lain - lain yang sah. Peningkatan SiLPA netto sebesar 48,61%.

Dari sudut pandang akuntabilitas keuangan daerah yang dilihat berdasarkan laporan hasil pemeriksaan BPK menunjukkan bahwa pada dua tahun terakhir yakni 2018 dan 2019 kondisi keuangan Kabupaten Tegal sudah baik dimana secara berturut - turut memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Sejumlah temuan dalam tiga tahun terakhir tersebut diantaranya penatausahaan dan pemungutan pajak yang belum memadai, pengelolaan piutang, dan pemanfaatan aset. Sedangkan hasil audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selama tiga tahun berturut-turut dapat dilihat pada tabel 1. dibawah ini;

Tabel 1. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK

TAHUN	HASIL
<b>2018</b>	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
<b>2019</b>	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

Sumber LHP BPK 2018, 2019

Komposisi pendapatan daerah dalam APBD terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dari ketiga sumber pendapatan daerah tersebut, secara umum dana perimbangan memiliki porsi paling besar dibandingkan dengan dua sumber lainnya seperti ditunjukkan pada tabel 2. Proporsi terbesar dana perimbangan ditunjukkan oleh komposisi pendapatan daerah dimana porsi PAD relatif sangat kecil. Data tersebut membuktikan bahwa pemerintah Kabupaten Tegal secara umum masih sangat tergantung pada dana transfer dari pusat dalam mendanai belanja daerah.

Tabel 2. Pendapatan

No	Komponen	2018	%	2019	%
1	Pendapatan	2.524.365.919.814	100%	2.755.677.484.152	100%
2	PAD	372.282.676.055	14,75%	436.003.392.413	15,82%
3	Daper	2.008.586.726.208	79,57%	1.837.604.163.183	66,68%
4	Lain - lain pendapatan yang sah	143.496.517.551	5,68%	482.069.928.556	17,49%

Komposisi pendapatan daerah Kabupaten Tegal seperti tabel 2 menunjukkan komposisi total pendapatan. Pada APBD TA 2019 total pendapatan daerah mengalami kenaikan sebesar 231,3 miliar rupiah atau sebesar 9,16% dari APBD TA 2018 dengan rincian yaitu kenaikan PAD sebesar 63,7 miliar rupiah atau 17,12%, kenaikan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah sebesar 338,5 miliar rupiah atau 235,95% dan kenaikan Dana Perimbangan sebesar 73,5 miliar rupiah atau 4,85%. Sedangkan Transfer pusat lainnya mengalami penurunan sebesar 244,4 miliar rupiah atau 49,35%.

Pada komposisi pendapatan daerah di tabel 3 menunjukkan kenaikan PAD yang dipengaruhi paling besar oleh kenaikan Hasil pengelolaan kekayaan daerah sebesar 7,3 miliar rupiah atau 41,35% dari tahun sebelumnya. Kenaikan Pajak Daerah sebesar 15,7 miliar rupiah dari 107 miliar rupiah atau 14,74%. Sementara itu, kenaikan Retribusi Daerah adalah sebesar 7,4 miliar rupiah dari 17,8 miliar rupiah atau 41,35%. Total Dana Perimbangan mengalami sedikit kenaikan dari tahun sebelumnya. Kondisi ini dipengaruhi paling besar oleh penurunan Dana Bagi Hasil Pajak sebesar 7,8 miliar rupiah atau 36,82% dari tahun tahun sebelumnya dan kenaikan DAU dan DAK dari tahun sebelumnya yang masing-masing sebesar 54,06 miliar rupiah atau 4,72% dan 26,6 miliar rupiah atau 7,86%.

Tabel 3. Komposisi Pendapatan Daerah

	Uraian	2018	%	2019	%
<b>PAD</b>		<b>372.282.676.054,00</b>	100%	<b>436.003.392.413,00</b>	100%
a.	Pajak daerah	107.035.473.258,00	29%	122.808.450.157,00	28%
b.	Retribusi daerah	17.833.906.345,00	5%	25.207.739.921,00	6%
c.	Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	12.576.924.389,00	3%	22.395.196.773,00	5%
d.	Lain - lain PAD yang sah	234.836.372.062,00	63%	265.592.005.562,00	61%
<b>Daper Pemerintah Pusat</b>		<b>1.513.203.330.274,00</b>	100%	<b>1.586.668.848.339,00</b>	100%

a.	Dana bagi hasil Pajak	21.232.470.187,00	1%	13.414.727.205,00	1%
b.	Dana bagi hasil bukan pajak (SDA)	8.188.805.102,00	0,54%	8.746.844.857,00	0,55%
c.	Dana alokasi umum	1.144.494.182.000,00	76%	1.198.561.641.000,00	76%
d.	Dana alokasi khusus	339.287.872.985,00	22%	365.945.635.277,00	23%
<b>Transfer Lainnya</b>		<b>495.383.395.934,00</b>	100%	<b>250.935.314.844,00</b>	100%
a.	Transfer pemerintah pusat lainnya	317.703.162.997,00	21%	44.577.009.000,00	3%
b.	Transfer pemerintah daerah	167.207.542.937,00	11%	173.568.253.580,00	11%
c.	Bantuan keuangan	10.472.690.000,00	1%	32.790.052.264,00	2%
<b>Lain - lain pendapatan daerah yang sah</b>		<b>143.496.517.552,00</b>	100%	<b>482.069.928.556,00</b>	100%
a.	Pendapatan hibah	143.496.517.552,00	100%	141.111.559.559,00	29%
b.	Pendapatan dana darurat	-	0%	-	0%
c.	Pendapatan lainnya	-	0%	340.958.368.997,00	71%
<b>Total Pendapatan</b>		<b>2.524.365.919.814,00</b>		<b>2.755.677.484.152,00</b>	

Perbandingan PAD terhadap total pendapatan menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin tinggi rasio PAD terhadap total pendapatan maka tingkat kemandirian suatu daerah semakin tinggi, yang berarti bahwa belanja daerahnya semakin banyak didanai dari pendapatan asli daerahnya. Rasio PAD Kabupaten tegal pada tahun 2019 adalah sebesar 15,82% termasuk dalam daerah dengan rasio sedang.

Tabel 4. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah

	Uraian	2018	%	2019	%
<b>Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah</b>		12.536.924.389,00	100%	22.395.196.773,00	100%
a.	Bank Jateng	7.251.565.543,00	58%	15.809.496.323,00	71%
b.	PDAM	1.859.257.641,00	15%	5.158.063.067,00	23%
c.	BPR BKK Talang	820.119.791,00	7%	764.649.623,00	3%
d.	BPR BKK Slawi	1.896.665.995,00	15%	-	0%

e.	Bank TGR	709.315.419,00	6%	662.987.760,00	3%
----	----------	----------------	----	----------------	----

Pada tahun 2019 hasil pengelolaan kekayaan daerah mengalami pertumbuhan sebesar 78,63% dari tahun 2018. Hasil ini diperoleh dari pendapatan BUMD di bawah kepemilikan pemerintah Kabupaten Tegal. BUMD yang memberikan tambahan pendapatan dan mengalami kenaikan dari tahun 2018 ke 2019 meliputi Bank Jateng naik sebesar 118,01% atau 8,5 miliar rupiah dan PDAM naik sebesar 117,43% atau 3,3 miliar rupiah. Sedangkan BUMD yang mengalami penurunan adalah BPR BKK Talang, BPR BKK Slawi, dan Bank TGR masing – masing turun sebesar 6,76%, 100%, dan 6,53%.

Komposisi belanja daerah pada APBD dibagi ke dalam 4 (empat) bagian utama yaitu belanja pegawai, belanja modal, belanja barang dan jasa, dan belanja lainnya/transfer. Pada tahun anggaran 2019, total belanja APBD adalah sebesar 2,21 triliun rupiah dengan komposisi rasio belanja terbesar secara berurutan adalah belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja lainnya, dan belanja modal.

Tabel 5. Postur Belanja Daerah

	Uraian	2018	%	2019	%
	<b>Total Belanja</b>	<b>2.127.372.729.068,00</b>	100%	<b>2.210.463.202.698,00</b>	100%
a.	Belanja Pegawai	1.108.018.481.665,00	52%	1.133.760.553.898,00	51%
b.	Belanja Barang dan Jasa	484.444.957.020,00	23%	578.593.810.142,00	26%
c.	Belanja Modal	417.983.021.935,00	20%	434.393.482.658,00	20%
d.	Belanja Lainnya/Transfer	448.247.773.974,00	21%	506.968.396.156,00	23%

Pada tahun 2019 belanja daerah mengalami pertumbuhan sebesar 3,91% dari tahun 2018. Selanjutnya, baik pada tahun 2018 maupun tahun 2019 belanja lainnya yang meliputi belanja bagi hasil kepada pemerintahan desa;

belanja bantuan keuangan kepada pemerintahan desa; dan belanja tidak terduga, masih menjadi komponen belanja dengan rasio terbesar ke dua dalam belanja daerah. Seluruh komponen dalam belanja daerah yang mengalami peningkatan rasio dari tahun 2018 ke 2019 meliputi belanja pegawai sebesar 2,32% belanja barang dan jasa sebesar 19,43%, belanja modal sebesar 3,93%, dan belanja lainnya sebesar 13,1%.

Rasio belanja pegawai terhadap total belanja tahun 2019 adalah sebesar 51% atau termasuk daerah dengan rasio belanja pegawai yang tinggi. Rasio belanja modal sebesar 20% atau termasuk daerah dengan rasio belanja modal sedang. Sedangkan rasio belanja barang dan jasa adalah sebesar 26% atau termasuk daerah dengan rasio belanja barang dan jasa yang sedang.

**BAB IV**  
**RUANG LINGKUP DAN MUATAN RAPERDA PENGELOLAAN KEUANGAN**  
**DAERAH**

**4.1 Konsideran**

Konsideran pencapaian tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan pembangunan daerah diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang baik. Konsideran menimbang bahwa untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang mampu mendorong tata kelola pemerintahan daerah yang baik perlu dibentuk bentuk Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Konsideran mengingat yakni:

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Provinsi Jawa Tengah;
2. Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Noomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah;
5. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
6. Undang-Undang No. No 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
7. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

**4.2 Batang Tubuh**

Raperda Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Tegal berisi:

A. Ketentuan Umum

Mengatur tentang batasan atau definisi sejumlah konsep penting yakni:

Daerah adalah Kabupaten Tegal.

- a) Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom
- b) Bupati adalah Bupati Tegal
- c) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tegal yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah
- d) Organisasi Perangkat Daerah selanjutnya disingkat OPD, adalah perangkat daerah yang merupakan unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan lembaga lain.
- e) Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat SKPKD adalah unsur penunjang Urusan Pemerintahan pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan Pengelolaan Keuangan Daerah.
- f) Unit OPD adalah bagian OPD yang melaksanakan 1 (satu) atau beberapa Program.
- g) Pengguna Anggaran yang selanjutnya disingkat PA adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas dan fungsi OPD yang dipimpinnya.
- h) Kuasa PA yang selanjutnya disingkat KPA adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan PA dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD.
- i) Tim Anggaran Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat TAPD adalah tim yang bertugas menyiapkan dan melaksanakan kebijakan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan APBD.
- j) Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.

- k) Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitas sebagai BUD.
- l) Kuasa BUD adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan tugas BUD.
- m) 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.
- n) Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat PPK SKPD adalah pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD.
- o) Bendahara Penerimaan adalah pejabat yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang Pendapatan Daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.
- p) Bendahara Pengeluaran adalah pejabat yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.
- q) 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. Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.
- r) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dengan undang-undang.

- s) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda.
- t) Penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas Daerah.
- u) Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas Daerah.
- v) Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan.
- w) 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.
- x) 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.
- y) 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.
- z) 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. 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.

- aa) Belanja Daerah adalah semua kewajiban Pemerintah Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan.
- bb) 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.
- cc) 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.
- dd) 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.
- ee) 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.
- ff) Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.
- gg) 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.

- hh) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
- ii) 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.
- jj) 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.
- kk) 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.
- ll) 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.
- mm) 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.
- nn) 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.

- oo) 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 pengerahan 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.
- pp) Kegiatan Tahun Jamak adalah kegiatan yang dianggarkan dan dilaksanakan untuk masa lebih dari 1 (satu) tahun anggaran yang pekerjaannya dilakukan melalui kontrak tahun jamak.
- qq) Keluaran adalah barang atau jasa yang dihasilkan oleh Kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan Program dan kebijakan.
- rr) Hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya Keluaran dari Kegiatan dalam 1 (satu) Program.
- ss) Sasaran adalah Hasil yang diharapkan dari suatu Program atau Keluaran yang diharapkan dari suatu Kegiatan.
- tt) Kinerja adalah Keluaran/Hasil dari Program/ Kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.
- uu) Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan uang Daerah yang ditentukan oleh kepala daerah untuk menampung seluruh Penerimaan Daerah dan membayar seluruh Pengeluaran Daerah.
- vv) Rekening Kas Umum Daerah adalah rekening tempat penyimpanan uang Daerah yang ditentukan oleh kepala daerah untuk menampung seluruh Penerimaan Daerah dan membayar seluruh Pengeluaran Daerah pada bank yang ditetapkan.

- ww) 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.
- xx) Surat Penyediaan Dana yang selanjutnya disingkat SPD adalah dokumen yang menyatakan tersedianya dana sebagai dasar penerbitan surat permintaan pembayaran atas pelaksanaan APBD.
- yy) Surat Permintaan Pembayaran yang selanjutnya disingkat SPP adalah dokumen yang digunakan untuk mengajukan permintaan pembayaran.
- zz) 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.
- aaa) 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.
- bbb) 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 UP dengan batas waktu dalam 1 (satu) bulan.

- ccc) Surat Perintah Membayar yang selanjutnya disingkat SPM adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan surat perintah pencairan dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD.
- ddd) 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.
- eee) 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.
- fff) 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 LS dan UP.
- ggg) 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.
- hhh) Surat Perintah Pencairan Dana yang selanjutnya disingkat SP2D adalah dokumen yang digunakan sebagai dasar pencairan dana atas Beban APBD.
- iii) Barang Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BMD adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas Beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- jjj) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang selanjutnya disebut SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama 1 (satu) periode anggaran.
- kkk) 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.

- lll) 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.
- mmm) Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
- nnn) 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.
- ooo) Standar Akuntansi Pemerintahan yang selanjutnya disingkat SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.
- ppp) 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.
- qqq) 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.

rrr) Bagan Akun Standar yang selanjutnya disingkat BAS adalah daftar kodefikasi dan klasifikasi terkait transaksi keuangan yang disusun secara sistematis sebagai pedoman dalam pelaksanaan anggaran dan pelaporan keuangan Pemerintah Daerah.

sss) Hari adalah hari kerja.

## B. Azas dan Ruang Lingkup

Mengatur tentang azas dalam pengelolaan keuangan daerah dan ruang lingkup keuangan daerah.

## C. Pengelola Keuangan Daerah

Dalam muatan ini mengatur tentang:

1. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah
2. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah
3. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
4. Pengguna Anggaran
5. Kuasa Pengguna Anggaran
6. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah
7. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah
8. Pejabat Penatausahaan Keuangan Unit SKPD
9. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran
10. TAPD.

## D. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Terdiri dari:

1. Struktur APBD
2. Pendapatan Daerah
3. Belanja Daerah
4. Pembiayaan Daerah
5. Surplus dan Defisit.

## E. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Terdiri dari:

1. Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara
2. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD
3. Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD.

F. Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Terdiri dari:

1. Penyampaian dan Pembahasan Raperda APBD
2. Persetujuan Raperda Tentang APBD
3. Penetapan Perda APBD dan Perbup Penjabaran APBD.

G. Pelaksanaan Dan Penatausahaan

Terdiri dari:

1. Penatausahaan Kas Umum Daerah
2. Penyiapan Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD
3. Anggaran Kas dan SPD
4. Pelaksanaan dan Penatausahaan Pendapatan
5. Pelaksanaan dan Penatausahaan Belanja Daerah
6. Pelaksanaan dan Penatausahaan Pembiayaan Daerah
7. Pengelolaan Barang Milik Daerah.

H. Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Dan Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

1. Laporan Realisasi Semester Pertama APBD
2. Dasar Perubahan APBD
3. Perubahan Kebijakan Umum APBD dan PPAS
4. Pergeseran Anggaran
5. Penggunaan SILPA Tahun Sebelumnya Dalam Perubahan APBD
6. Pendanaan Keadaan Darurat
7. Pendanaan Keadaan Luar Biasa
8. Penyusunan Perubahan APBD
9. Penetapan Perubahan APBD
10. Persetujuan Raperda Tentang Perubahan APBD

11. Evaluasi Raperda Tentang Perubahan APBD dan Raperbup Tentang Penjabaran Perubahan APBD

I. Akuntansi Dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

1. Akuntansi Pemerintah Daerah
2. Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

J. Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

K. Kekayaan Daerah Dan Utang Daerah

Terdiri dari:

1. Pengelolaan Piutang Daerah
2. Pengelolaan Investasi Daerah
3. Pengelolaan Barang Milik Daerah
4. Pengelolaan Utang Daerah dan Pinjaman Daerah

L. Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah

M. Informasi Keuangan Daerah

1. Kewajiban Pemerintah Daerah menyediakan Informasi Keuangan Daerah
2. sistem pemerintahan berbasis elektronik di bidang Pengelolaan Keuangan Daerah secara terintegrasi

N. Pembinaan Dan Pengawasan

1. Pembinaan dan Pengawasan oleh Kepala Daerah

O. Ketentuan Penutup

1. Pemberlakuan Peraturan Daerah  
Penetapan dan Pengundangan

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1. Kesimpulan**

Pengelolaan keuangan daerah merupakan hal yang penting dan mendasar dalam perwujudan *good governance*. Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian dari proses perubahan organisasi dalam upaya mengantisipasi berbagai kecenderungan yang berkembang. Melalui pengelolaan tersebut, diharapkan kinerja pemerintah daerah menjadi lebih efektif dan efisien. Pada praktiknya, pengelolaan keuangan daerah seringkali direduksi maknanya sebatas anggaran dan pelaporan keuangan. Akibatnya, terjadi tarik-menarik kepentingan yang bersifat politis dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah bisa juga berupa penggabungan dari beberapa kebijakan strategis dengan unsur muatan local sehingga nampak ciri khas daerah dalam mewujudkan RPJMD. Oleh karena itu, paradigma baru yang seyogianya diterapkan dalam pengelolaan keuangan daerah adalah mencari struktur dan fungsi yang proporsional sehingga tidak terjadi *underfinancing* maupun *overfinancing*.

Semenjak bergulirkan reformasi telah terjadi berbagai perubahan perundang – undangan dalam system pemerintah daerah di Indonesia, yaitu dari UU NO 5/1974 menjadi UU No 22/1999 yang kemudian diperbaharui oleh UU No 23/2014. Kehadiran peraturan perundangan tersebut menyebabkan perubahan mendasar dalam manajemen keuangan daerah. Wewenang yang lebih luas kepada daerah menjadi peluang bagi pemerintah daerah untuk menunjukkan kemampuan dalam mengelola keuangan tanpa campur tangan pemerintah tingkat yang lebih tinggi. Paradigma pengelolaan daerah menuntuk akuntabilitas yang semakin besar dengan tetap memperhatikan azas keadilan dan kepatuhan. Masyarakat tidak hanya dipandang sebagai objek namun juga berperan sebagai subjek pembangunan. Dengan penyelenggaraan pemerintah berdasarkan *good governance* maka akan membuat setiap aktivitas pada organisasi publik dapat dipertanggungjawabkan terutama pertanggungjawaban

secara keuangan. Hal ini akan menyebabkan peningkatan akuntabilitas public. Peningkatan akuntabilitas publik akan meningkatkan kepercayaan masyarakat pada sistem pemerintahan yang ada dan dapat menjadi control jika terjadi penyimpangan.

Pengelolaan keuangan daerah dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah secara legal-positivistik membutuhkan perangkat peraturan perundang-undangan yang mengkrystal serta mencerminkan pengimplementasian prinsip-prinsip dasar *good governance* yang demokratis; berupa transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas publik. Berbagai pilar non-yuridis yang bersifat sosio-kultural, nilai-nilai moral, politik, dan administratif ternyata berpengaruh dalam mekanisme penyusunan dan penerapan pengelolaan keuangan daerah. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara yuridis perlu dilakukan penataan kembali pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Tegal dengan prinsip tepat fungsi, tepat ukuran, dan tepat perilaku dengan tetap mengacu pada sifat kekhususan daerah Kabupaten Tegal sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019. Suatu pedoman pengelolaan keuangan daerah baru dapat dipedomani oleh pemerintah daerah Kabupaten Tegal ketika pedoman tersebut telah ditetapkan melalui peraturan perundangan.

1. Pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Tegal saat ini dihadapkan pada tantangan:
  - a) Belum adanya payung hukum yang tepat dengan dinamika peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan keuangan daerah.
  - b) Dinamika demokrasi dan sosiologis yang menuntut penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dalam upaya mewujudkan *good governance*.
  - c) Perkembangan teknologi informasi yang menuntut adanya praktik pengelolaan keuangan daerah berbasis teknologi informasi agar akuntabel.

2. Secara filosofis, sosiologis dan yuridis diperlukan payung hukum berupa Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Tegal. Peraturan Daerah tersebut sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Kabupaten Tegal.
3. Melalui Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Tegal akan berdampak pada:
  - a) Terwujudnya pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Tegal yang Tertib, Efisien, Ekonomis, Efektif, Transparan, Memperhatikan aspek keadilan, Manfaat, Kepatutan, Taat azaz.
  - b) Terwujudnya *good governance* perihal pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Tegal.

## 5.2. Saran

Rekomendasi yang kami berikan adalah:

1. Untuk mengimplementasikan rencana pengelolaan kembali keuangan daerah tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Tegal perlu menyusun Rancangan Peraturan Daerah Nomor XX Tahun 2020 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dengan konsep Draft Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana tertuang dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Naskah Akademik ini.
2. Sesuai dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propperda) Kabupaten Tegal Tahun 2020, merekomendasikan agar Rancangan Peraturan Daerah tentang **Pengelolaan Keuangan Daerah** yang telah disusun (terlampir) Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerahnya, agar segera dikaji bersama Bagian Hukum untuk kemudian diajukan kepada DPRD.

Menyelenggarakan kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang **Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Tegal** lebih lanjut melalui kegiatan seperti sosialisasi dan dengar pendapat dalam

rangka konsultasi publik dengan pihak terkait, baik pepaduserasian dengan instansi OPD dan pemangku kepentingan di Kabupaten Tegal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amri, I. (2019). Pengelolaan Keuangan Daerah. In *Pengelolaan Keuangan Daerah* (p. 23). Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Hadjon, P. M. (2017). Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik. *Yuridika*, 7(5-6).
- Halim, A. (2019). *Seri Bunga Rampai Pengelolaan Keuangan Daerah* (4th ed.). Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Indonesia. (2019). Undang Undang Dasar 1945, 4(1), 1-12.  
<https://doi.org/10.31227/osf.io/498dh>
- Kementerian Dalam Negeri, R. I. (2019a). Permendagri 70 Tahun 2019, 5-10.
- Kementerian Dalam Negeri, R. I. (2019b). Permendagri 90 Tahun 2019.
- Manan, B. (2000). *Teori dan politik konstitusi*. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional.
- Pemerintah, R. I. (2011). Undang Undang No 12 Tahun 2011.
- Pemerintah, R. I. (2014). UU No 23 tahun 2014.  
<https://doi.org/10.1016/j.bbapap.2013.06.007>
- Peraturan Pemerintah, R. I. (2015). PP No 12 Tahun 2019.
- Soeprapto, M. F. I., & Attamimi, A. H. S. (1998). *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan pembentukannya*. Kanisius.