



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SURYAKANCANA CIANJUR

STATUS : TERAKREDITASI B

SK BAN-PT Nomor : 011/BAN-PT/Ak-XII/S. 1/IV/2009
Jl. Pasir Gede Raya Telp (0263) 262773 Fax. 284754 - Cianjur 43216

SURAT TUGAS

No: 157/Dek-FH/UNSUR/01.3/III/2013

Dekan Fakultas Hukum Universitas Suryakancana dengan ini menugaskan kepada :

No.	Nama	Jabatan
1.	Kuswandi, SH., MH	Dosen

Maksud Tugas : Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Hari/Tanggal : Jum'at, 2 Maret 2013

Tempat Pelaksanaan : Kampus Fakultas Hukum Universitas Suryakancana

Cianjur, 1 Maret 2013

Dekan



Henny Nuraeny
Dr. Hj. Henny Nuraeny, SH., MH
NIP. 19620328 1987 03 2 001



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SURYAKANCANA
PERPUSTAKAAN

Jl. Pasir Gede Raya Telp (0263) 262773 Fax. 284754 - Cianjur 43216

TANDA TERIMA PENYERAHAN KARYA

Telah terima dari :

Nama : KUSWADI, SH, MH

NPM/NIP/NIK : 410200026

Status : ~~Mahasiswa / Dosen / Tenaga Kependidikan~~*

Karya Akhir ~~Skripsi / Tesis / Disertasi / Jurnal / Naskah Akademik~~ *) dengan Judul :

**" NASKAH AKADEMIK RAPERDA TENTANG PENGELOLAAN
KEUANGAN DAERAH "**

Demikian tanda terima penyerahan karya kami buat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Cianjur, 6 Maret 2013

Kepala Perpustakaan

DRS. H. NANANG RAHMAN
NIK. 4103011006

Catatan :

*) Coret yang tidak perlu

**NASKAH AKADEMIK
RAPERDA KABUPATEN CIANJUR TENTANG
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SURYAKANACANA

Jl. Pasir Gede Raya Telp (0263) 262773 Fax. 284754 - Cianjur 43216

2013

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas rahmat Allah SWT, berkat rahmat serta karunia-Nya sehingga Naskah Akademik Raperda Kabupaten Cianjur tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dapat selesai.

Naskah Akademik Raperda tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ini dibuat atas Kerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur dengan tujuan memenuhi syarat normative tahapan pembentukan Peraturan Daerah.

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada teman sejawat yang telah memberikan masukan yang sangat berarti demi selesainya Naskah Akademik ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang membantu dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan dan penulisan masih melakukan banyak kekurangan. Oleh karena itu penulis memohon maaf atas kekurangan dan ketaksempurnaan yang pembaca temukan dalam Naskah Akademik ini. Penulis juga mengharap adanya kritik serta saran dari pembaca apabila menemukan kesalahan dalam Naskah Akademik ini.

Cianjur, Maret 2013.

Tim Penyusun.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI ii

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Penelitian 1
- B. Identifikasi Masalah 4
- C. Tujuan Dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik 5
- D. Metode Penelitan 5

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TERHADAP RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

- A. Kajian Teoritis 9
- B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma..... 17
- C. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah 24
- D. Dampak Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 33

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MEMILIKI KETERKAITAN DENGAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH..... 35

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

- A. Landasan Filosofis Pengelolaan Keuangan Daerah 52
- B. Landasan Sosiologis Pengelolaan Keuangan Daerah 54
- C. Landasan Yuridis Pengelolaan Keuangan Daerah 56

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA 59

BAB VI PENUTUP

- A. Kesimpulan 65
- B. Saran 67

Daftar Pustaka 68

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian.

Desentralisasi merupakan proses dimana Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas luasnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan segala urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang berkaitan dengan urusan politik luar negeri, pertanahan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama yang menjadi kewenangan pusat. Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan sub sistem kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemberian sumber keuangan Negara kepada pemerintah daerah didasarkan atas penyerahan tugas kepada pemerintah daerah dengan memerhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Otonomi adalah turunan (*derivate*) dari desentralisasi sehingga daerah otonomi adalah daerah yang mandiri dalam berprakarsa. Tingkat kemandirian dan turunan dari tingkat desentralisasi menunjukkan bahwa semakin tinggi derajat desentralisasi semakin tinggi pula tingkat otonomi daerah (Basuki, 2008: 14). Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pencarian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu kepada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diuraikan sebagai berikut:

- a. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara yang merupakan bagian kekuasaan pemerintah.

- b.** Presiden menyerahkan kekuasaan tersebut kepada kepala daerah (Gubernur/ Bupati/ Walikota) selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dan mewakili pemerintah daerah dalam pemilikan kekayaan yang terpisah.
- c.** Hubungan antara pusat dan daerah menyangkut hubungan pengelolaan pendapatan (*revenue*) dan penggunaan (*expenditure*) baik untuk pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, responsible dan akuntable.
- d.** Konsep hubungan antara pusat dan daerah adalah hubungan administrasi dan hubungan kewilayahan, sehingga pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Edward, 2016 : 20)

Di Indonesia, desentralisasi yang diikuti dengan desentralisasi fiskal dimulai dengan Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terakhir diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintahan Pusat dan Daerah, yang diubah dengan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintahan Pusat dan Daerah. Dengan diterapkannya kebijakan desentralisasi fiskal ini maka daerah mempunyai hak dan kewajiban mengelola keuangannya sendiri sesuai alokasi yang diterima. Hak dan kewajiban daerah tersebut perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban.

Sementara pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok

dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah juga harus dilakukan dengan cara yang baik dan bijak agar keuangan daerah tersebut bisa menjadi efisien penggunaannya yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Hak dan kewajiban yang diemban oleh pemerintah daerah disebabkan oleh penerapan Kebijakan desentralisasi Fiskal sebagai konsekuensi logis penerapan desentralisasi dibidang pemerintahan. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah.

Konsekuensi logis dari penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah harus didukung dengan penyerahan sebagian sumber-sumber keuangannya. Hal ini dilakukan guna menjamin kelancaran penyelenggaraan urusan tersebut, sehingga akan terjadi suatu keseimbangan antara urusan yang dibebankan serta sumber-sumber keuangan untuk pembiayaannya. Keadaan inilah yang kemudian menimbulkan “hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah”. Hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah atau dalam arti yang lebih sempit sering disebut sebagai perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan salah satu bentuk hubungan dari sekian banyak hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu :

“Suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan”.

Adapun yang dimaksud dengan Desentralisasi berdasarkan Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yaitu : “Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Kemudian Dekonsentrasi menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004,

yaitu: “Pelimpahan wewenang kepada gubernur sebagai wakil pemerintah”, dan Tugas Pembantuan berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yaitu : “Penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya kepada yang menugaskannya”.

Dengan adanya kewenangan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, maka kepala daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan membuat peraturan kepala daerah sebagai pedoman pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana diatur dalam Bab XV Pasal 151 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengaturan Pengelolaan Keuangan yang berbunyi sebagai berikut :

- “(1) Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Berdasarkan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah”.

Berlandaskan pada ketentuan tersebut, maka untuk membentuk peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah dilandasi oleh naskah akademik yang memiliki tujuan untuk memberikan kajian dan kerangka filosofis, sosiologis dan yuridis tentang perlunya Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Cianjur. Gambaran tertulis tersebut diharapkan dapat menjadi panduan serta kajian bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Cianjur untuk merumuskan peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah.

B. Identifikasi Masalah.

Berdasarkan uraian sebagaimana disebutkan di atas, maka diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu sebagai berikut :

1. Apa urgensi Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Cianjur ?
2. Bagaimanakah sinkronisasi landasan hukum dan kerangka pemikiran bagi penyusunan naskah akademik tentang pengelolaan keuangan daerah ?

3. Pokok-pokok materi apakah yang ada dan harus ada dalam penyusunan naskah akademik tentang pengelolaan keuangan daerah.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.

1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik.

Adapun tujuan penyusunan naskah akademik, adalah untuk mengkaji serta menganalisis tentang :

- a) Latarbelakang dilakukannya penyusunan naskah akademik tentang pengelolaan keuangan daerah.
- b) Landasan hukum dan kerangka pemikiran bagi penyusunan naskah akademik tentang pengelolaan keuangan daerah.
- c) Pokok-pokok materi yang harus ada dalam penyusunan naskah akademik tentang pengelolaan keuangan daerah.

2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.

Naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum terhadap suatu masalah tertentu dalam hal ini adalah pengelolaan keuangan daerah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang dikaji dalam suatu Peraturan Daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Selain itu, kegunaan penyusunan naskah akademik ini sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah khususnya berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.

D. Metode Penelitian.

Mengingat penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian, maka dalam melakukan penyusunan naskah akademik ini digunakan metode yang berbasiskan metode penelitian hukum. Adapun metode penyusunan naskah akademik pengelolaan keuangan daerah, yaitu sebagai berikut :

1. **Metode Pendekatan.**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah yuridis normatif, yaitu mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum khususnya kaidah-kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang ada dari peraturan perundang-undangan, serta ketentuan-ketentuan terutama yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah. Dalam penyusunan naskah akademik ini juga meliputi usaha untuk menemukan hukum yang *in concreto* yang tujuannya untuk menemukan hukum yang sesuai dan yang akan diterapkan dalam suatu permasalahan terutama di dalam penelitian tersebut.¹

2. **Spesifikasi Penelitian.**

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian deskriptif analisis, yaitu memberikan gambaran umum yang menyeluruh dan sistematis mengenai pengelolaan keuangan daerah. Gambaran umum tersebut dianalisis dengan bertitik tolak pada peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli, serta praktik pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertujuan untuk mencari dan mendapatkan jawaban atas pokok masalah yang akan dibahas lebih lanjut.

3. **Jenis dan Sumber Data.**

Guna memperoleh data yang mendukung penyusunan naskah akademik ini, maka jenis dan sumber data diperoleh melalui :

a. **Bahan Hukum Primer.**

Bahan hukum primer yang berkaitan dengan penelitian ini, antara lain meliputi:

- 1) Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.
- 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 22.

- 4) Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 Tentang Perimbangan Keuangan Antar Negara Dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (Lembaran Negara Tahun 1956 No. 77, Tambahan Lembaran Negara No. 1442).
 - 5) Undang-Undang No. 10 Tahun 1968.
 - 6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.
 - 7) Undang-Undang No. 18 Tahun 1965.
 - 8) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.
 - 9) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.
 - 10) Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Pusat dan Daerah.
 - 11) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 12) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
 - 13) Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
 - 14) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
 - 15) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
 - 16) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
 - 17) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder, antara lain berupa tulisan-tulisan ilmiah dari para pakar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti ataupun yang berkaitan dengan bahan hukum primer, meliputi literatur-literatur, makalah-makalah, jurnal ilmiah, dan hasil-hasil penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier, antara lain berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data.

Dalam melakukan pengolahan data, dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu :

- a. Penelitian Kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mengumpulkan dan mempelajari data sekunder yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.
- b. Penelitian Lapangan (*field Research*), tujuannya mencari data-data lapangan (data primer) yang berkaitan dengan materi penelitian dan berfungsi hanya sebagai pendukung data sekunder.

5. Analisis Data.

Setelah beberapa tahapan dalam penyusunan naskah akademik ini dilalui, maka pada tahap akhir penelitian ini dilakukan analisis data. Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, tanpa menggunakan angka-angka dan segala sesuatu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Dengan kata lain penelitian tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka, tetapi memahami kebenaran tersebut. (Ronny Hanitijo Soemitro, 2009 : 250)

BAB II
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TERHADAP
NASKAH AKADEMIK PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

A. Kajian Teoritis.

1. Pengelolaan Keuangan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Otonomi (*Autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, ‘*auto*’ berarti sendiri dan ‘*nomous*’ berarti hukum atau pemerintahan. Menurut ‘*Encyclopedia of Social Science*’, otonomi dalam pengertian orisinal adalah ‘*The legal self of sufficiency of cicial body and in actual independence*’. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, otonomi daerah bersifat ‘*self government*’ atau ‘*The coundition of living under one’s own law*’. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki ‘*legal self sufficiency*’ yang bersifat ‘*self government*’ yang diatur dan diurus oleh ‘*own law*’, oleh karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspirasi dari pada kondisi.²

Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi disebut penyerahan urusan pemerintah daerah dengan otonomi, yaitu penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik, serta menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.³

Kemudian, **Sarundajang** mengartikan otonomi daerah meliputi 4 (empat) pengertian diantaranya :

² Juniarto Ridwan dan Achmad Sodik Sudarjat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010, hlm. 109.

³ Juniarto Ridwan dan Achmad Sodik Sudarjat, *Hukum Administrasi, Ibid.*, hlm. 110.

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah;
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya;
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka **Bagir Manan** menguatkan pengertian otonomi dengan mengatakan ‘untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut (kebebasan dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah) dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai suatu demokratisasi, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikaitkan dengan hakikat otonomi yaitu kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka.⁴

Selain itu, Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, menegaskan tentang pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan. Mencermati pengertian tersebut, pengertian otonomi daerah dalam undang-undang tersebut memberikan kesempatan kepada daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan prakarsanya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴ Juniarto Ridwan dan Achmad Sodik Sudarjat, *Hukum Administrasi Negara*, *Ibid.*, hlm. 111.

Pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Keuangan daerah adalah : “Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”. Kemudian, pengelolaan keuangan daerah yaitu : Keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”.

Proses pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan atau penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD), yang merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, serta ditetapkan dengan peraturan daerah. Oleh karena itu, APBD merupakan kesepakatan bersama antara eksekutif dan legislatif yang dituangkan dalam peraturan daerah dan dijabarkan dalam peraturan bupati.

Sesuai Pasal 181 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 17-18 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, bahwa proses penyusunan APBD harus didasarkan pada skala prioritas dan plafon anggaran, rencana kerja pemerintah daerah dan kebijakan umum APBD yang telah disepakati bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Demikian juga menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Bab IV Penyusunan Rancangan APBD Pasal 29 sampai dengan Pasal 42 disebutkan bahwa proses penyusunan RAPBD berpedoman pada Rencana

⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 191.

Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD).

APBD memiliki fungsi sebagai berikut :

1. Fungsi otorisasi, yang memiliki arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan, yaitu bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi alokasi yaitu bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilisasi, yaitu bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Melihat kepada enam fungsi di atas, maka kedudukan APBD memiliki peran penting sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah dalam proses pembangunan di daerah, serta sebagai alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik (*public accountability*) yang diwujudkan melalui program dan kegiatan. Selain itu, APBD memiliki posisi sentral serta vital dalam upaya pengembangan kapasitas dan efektivitas pemerintahan daerah. Proses pembangunan di era otonomi daerah memberikan peluang yang sangat besar bagi pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan dan arah pembangunan yang mengutamakan potensi serta keunggulan daerah sesuai dengan karakteristik daerah sehingga esensi dari dokumen APBD yang

dihasilkan dapat memenuhi keinginan dan semangat otonomi daerah itu sendiri. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut melakukan pengelolaan keuangan daerah yang tertib, transparan, dan akuntabel guna mewujudkan tercapainya *good governance* dan *clean government*.

2. Unsur-Unsur Penerimaan Daerah.

Sebagaimana diatur dalam Bab IV tentang Sumber Penerimaan Daerah Pasal 5 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 bahwa sumber-sumber pendanaan pelaksanaan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan.

a. Pendapatan Daerah.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri dari :

- a) Pajak Daerah.
- b) Retribusi Daerah.
- c) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
- d) Lain-lain PAD yang sah yang meliputi :
 - (1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
 - (2) Jasa giro.
 - (3) Pendapatan bunga.
 - (4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
 - (5) Komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/jasa oleh daerah.

Yang semuanya bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

2. Dana perimbangan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (19) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah menyebutkan bahwa dana perimbangan adalah : “ Dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi, yang jumlahnya ditetapkan setiap tahun dalam APBN”.

Dana perimbangan sebagaimana diatur dalam Pasal 159 terdiri dari :

a) Dana Bagi Hasil.

Yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. (Pasal 1 ayat (20) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004).

Dana bagi hasil ini bersumber dari :

1) Pajak, yang terdiri atas :

- (a) Pajak Bumi Bangunan (PBB).
- (b) Bea Perolehan Tanah dan Bangunan (BPHTB).
- (c) Pajak Penghasilan (PPh).

Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), mulai tanggal 1 Januari tahun 2011, pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan atau yang biasa dikenal dengan BPHTB resmi sepenuhnya menjadi pajak daerah (*local tax*). Kemudian, dimulai paling lambat 1 Januari 2014 dilakukan pengalihan pengelolaan PBB-P2 ke seluruh pemerintahan kabupaten/kota.

- 2) Sumber daya alam.
 - (a) Kehutanan.
 - (b) Pertambangan Umum.
 - (c) Perikanan.
 - (d) Pertambangan minyak bumi.
 - (e) Pertambangan gas bumi, dan
 - (f) Pertambangan panas bumi.

3. Dana Alokasi Umum (DAU).

Yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. (Pasal 1 ayat (21) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004). Penggunaan DAU ditetapkan sepenuhnya oleh daerah. DAU diberikan dalam rangka untuk mengurangi ketimpangan horisontal dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan adanya DAU memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya.

Kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan dengan menggunakan konsep *fiskal gap* yaitu bahwa : kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal need*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*). Berdasarkan konsep ini, distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan yang relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar.

d. Dana Alokasi Khusus (DAK).

Yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan

khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. (Pasal 1 ayat (23) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004)

Ketiga jenis dana perimbangan di atas merupakan sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi.

5. Lain-lain pendapatan, terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat.

Pendapatan hibah merupakan bantuan yang tidak mengikat yang bersumber baik dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, pemerintah, badan-badan dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, maupun dalam bentuk barang dan atau jasa termasuk tenaga ahli, dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Kemudian pemerintahpun mengalokasikan dana darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional/dan atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD. Pemberian dana darurat juga diberikan kepada daerah yang mengalami krisis solvabilitas atau krisis keuangan yang berkepanjangan. Guna menghindari menurunnya pelayanan kepada masyarakat setempat, pemberian dana darurat tersebut dilakukan setelah dikonsultasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

- b. Pembiayaan.

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. (Pasal 1 ayat (15) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004). Penggunaan pinjaman daerah dapat dilakukan untuk membiayai proyek pembangunan sarana dan prasana yang

menghasilkan penerimaan, serta untuk membiayai proyek pembangunan prasarana dasar masyarakat yang tidak menghasilkan. Pembiayaan berupa pinjaman daerah bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.

Asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang menjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Beberapa pakar memberikan pengertian asas hukum, seperti **Paul Scholten** yang menyebutkan bahwa :

“Asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya dimana ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.⁶

Kemudian **Satjipto Rahardjo**, mengartikan asas hukum sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi, sebab melalui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum. Dengan demikian, asas hukum menjadi semacam sumber untuk menghidupi tata hukumnya dengan nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.⁷ Asas-asas hukum berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum dan juga memberikan pedoman bagi suatu perilaku. Asas hukum pun menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai ideologis tertib hukum.⁸

⁶ J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 119-120.

⁷ Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988, tanpa halaman.

⁸ R.J. Jue, *Grondbeginselen van het recht*, Groningen, 1980, hlm. 63.

Smits, memberikan pandangannya bahwa asas hukum memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu : *Pertama*, asas-asas hukum memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar; *Kedua*, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Dari kedua fungsi tersebut, diturunkan fungsi *ketiga*, bahwa asas-asas dalam hal-hal demikian dapat dipergunakan untuk “menulis ulang” bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian rupa, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.⁹

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak/pantas menurut hukum (*rechtmatig*) dalam hal menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dijalankan. Asas-asas hukum tersebut tidak saja akan berguna sebagai pedoman ketika menghadapi kasus-kasus sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan arahan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah (Perda), harus berdasarkan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik.

Berkaitan dengan hal tersebut, menurut **Hamid S. Attamimi**, bahwa : “Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi : *Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum

⁹ J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995, hlm. 68-69.

bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli”¹⁰

Sejalan dengan pendapat di atas, menurut **Purnadi Purbacaraka** dan **Soerjono Soekanto**, asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu suatu asas bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- d. Asas dapat dilaksanakan, yaitu suatu asas bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Adapun asas-asas tersebut yaitu sebagai berikut :
 1. Aspek filosofis adalah asas yang terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 2. Aspek yuridis adalah asas yang terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah;

¹⁰ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 115.

3. Aspek Sosiologis adalah asas yang terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. Asas hasil guna dan daya guna adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - f. Asas kejelasan rumusan adalah suatu asas yang menyebutkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 - g. Asas keterbukaan adalah suatu asas yang menyebutkan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
 - h. Asas materi muatan adalah suatu asas yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut :
 1. Asas kekeluargaan adalah asas yang mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 2. Asas kenusantaraan adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;

3. Asas Bhinneka Tunggal Ika adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
4. Asas keadilan adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
5. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
6. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
7. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara;
8. Asas pengayoman adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan daerah harus memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
9. Asas Kemanusiaan adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakikat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
10. Asas Kebangsaan adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia

yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹

Lebih lanjut, **Purnadi Purbacaraka** dan **Soerjono Soekanto**, memperkenalkan pula enam asas undang-undang yaitu :

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat; dan
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian (*Asas Welvaarstaat*).¹²

Khusus berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, maka harus berdasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Asas Tertib, bahwa pengelolaan keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Asas Taat Pada Peraturan Perundang-undangan, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
3. Asas Efektif, yaitu suatu asas bahwa pengelolaan keuangan daerah harus merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan melalui cara perbandingan antara keluaran dengan hasil.

¹¹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 47.

¹² Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi ... Ibid.*, hlm. 47.

4. Asas Efisien, yaitu suatu asas dimana pengelolaan keuangan daerah harus merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
5. Asas Ekonomis, yaitu suatu asas pengelolaan keuangan daerah dimana pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
6. Asas Transparan, yaitu suatu asas dimana pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan melalui prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
7. Asas Bertanggungjawab, yaitu sebagai perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
8. Asas Keadilan yaitu suatu asas dimana adanya keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.
9. Asas Kepatutan adalah suatu asas dimana tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
10. Asas Manfaat untuk Masyarakat yaitu suatu asas bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Asas pengelolaan keuangan daerah tersebut selaras dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (konsep *good governance*) menurut *United Nations Development Programme (UNDP)* sebagaimana dikutip Lembaga Administrasi Negara yaitu *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic*

vision,¹³ yang secara yuridis harus dituangkan dalam perangkat ketentuan hukum yang mengandung asas keterbukaan atau *transparency*.¹⁴

Dengan demikian wujud nyata dari pengelolaan keuangan daerah yang bertumpu pada tatanan *good governance*, dewasa ini telah menjadi pola dinamik penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pengelolaan keuangan daerah yang bertanggungjawab, efisien, dan efektif, serta diselenggarakan dengan cara partisipatif sebagai prasyarat untuk terciptanya *clean governance*.¹⁵

C. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah.

1. Latar belakang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sejak tahun 2001 terjadi perubahan paradigma sentralisasi menjadi desentralisasi dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Melalui kedua undang-undang tersebut, daerah provinsi dan kabupaten memperoleh kewenangan dalam bentuk otonomi daerah sebagai konsekuensi dari desentralisasi untuk mengatur dan mengolah wilayahnya sendiri bersama-sama dengan rakyat dengan melibatkan kearifan lokal. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut pemerintah pusat hanya memiliki kewenang di bidang pertahanan dan keamanan, hukum, agama, fiskal, dan hubungan luar negeri.¹⁶

Namun demikian, dalam kurun waktu 2001-2004 setelah kedua undang-undang tersebut diberlakukan masih banyak memiliki kekurangan baik dalam konteks

¹³ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000, hlm. 7.

¹⁴ Tomkins, Adam, *Transparency and the Emergence of European Administrative Law*, PERSPEKTIF Volume XVII No. 3 Tahun 2012 Edisi September, hlm. 4 Dalam G.H. Addink, *Transparency of Administration*, Utrecht University, 2001, hlm. 8, dan Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya.

¹⁵ Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah*, *Ibid.*, hlm. 70.

¹⁶ Irwan Waris, *Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance*. Jurnal Kebijakan Publik, Volume 3, No. 1 Maret 2012, hlm.39.

perkembangan pemerintahan daerah maupun pusat. Oleh karena itu, pada tahun 2004 pemerintah melakukan revisi terhadap kedua undang-undang tersebut melalui pengesahan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004.

Latar belakang dilakukan perubahan kedua terhadap undang-undang tersebut, guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahkan dengan semakin beratnya beban pemerintah termasuk pemerintah daerah untuk siap dalam menghadapi globalisasi ekonomi termasuk Masyarakat Ekonomi Asean, maka perlu dilakukan reformasi pengelolaan keuangan daerah khususnya pengelolaan anggaran dari metode penganggaran tradisional ke metode penganggaran berdasarkan pendekatan kinerja.

Wallis mengartikan reformasi administrasi sebagai *induced, permanent improvement in administration* yang dapat diartikan mengandung tiga aspek, yaitu: (a) Perubahan harus merupakan perbaikan dari keadaan sebelumnya. (b) Perbaikan diperoleh dengan upaya yang disengaja dan bukan terjadi secara kebetulan atau tanda usaha. (c) Perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang dan tidak sementara untuk kemudian kembali ke keadaan semula. Adapun tujuan reformasi administrasi, yaitu memperbaiki kinerja, kemampuan administrasi dari aparatur birokrasi termasuk perbaikan struktur birokrasi ataupun prosedur bahkan perilaku dalam rangka meningkatkan performance dan efektivitas organisasi.¹⁷

Ada berbagai macam reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu reformasi pembiayaan, reformasi penganggaran berdasarkan hasil atau kinerja, sehingga muncul kerangka kerja baru dengan nama “Anggaran Berbasis Kinerja

¹⁷ Ika Puspita Jayanti, Sjamsiar Sjamsuddin, Abdul Wachid, *Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Transparansi Dan Akuntabilitas (Studi Pada Pemerintah Kota Malang)*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2, No.2, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 301.

(*Performance Budget*)”, reformasi akuntansi, reformasi manajemen keuangan daerah, dan reformasi pemeriksaan eksternal yang kuat, profesional, dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan (*double accounting*).

2. Konsep Anggaran.

Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan lain yang mencakup jangka waktu satu tahun. Selain itu, anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Selanjutnya, anggaran merupakan suatu rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif untuk menunjukkan bagaimana sumber-sumber akan diperoleh dan digunakan selama jangka waktu tertentu umumnya satu tahun.

Ada beberapa fungsi utama dari anggaran, yaitu :

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*planning tool*).

Perencanaan adalah proses penentuan tujuan yang telah ditetapkan, dimana melalui perencanaan, pemerintah mengidentifikasi hasil kerja yang diinginkan dan tindakan untuk mencapainya. Dalam kaitannya dengan fungsi perencanaan, anggaran merupakan tujuan/target yang ditetapkan untuk dicapai dalam periode tertentu, seperti tindakan apa yang akan dilakukan pemerintah daerah, berapa biaya yang dibutuhkan, berapa hasil yang akan diperoleh, serta siapa yang akan menikmati dari belanja pemerintah daerah tersebut.

Dengan demikian, anggaran daerah sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- a. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi daerah yang ditetapkan.
- b. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya.

- c. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun, dan
 - d. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*).

Anggaran daerah merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran daerah memberikan rencana detail atas penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending* dan *misappropriation* (salah sasaran) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaranpun merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran daerah digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah daerah memiliki anggaran yang cukup untuk memenuhi kewajibannya, selain itu untuk memberikan informasi dan memberikan keyakinan kepada legislatif daerah bahwa pemerintah daerah telah bekerja secara efisien tanpa ada koreksi dan pemborosan.

Proses pengendalian dapat diidentifikasi menjadi 3 tipe yakni: *preliminary control*, (b) *concurrent control*, dan (c) *feedback control*. Pada tahap *preliminary control* anggaran dapat dijadikan sebagai dasar untuk menentukan sumber daya dan orang-orang yang dilibatkan agar siap untuk memulai kegiatan. Pada tahap *concurrent control* pengendalian dilakukan dengan cara observasi terhadap orang-orang yang terkait dan laporan untuk menjamin bahwa sasaran sudah tepat dan kebijakan serta prosedur telah dilaksanakan dengan baik selama kegiatan berlangsung. Dalam kaitannya dengan anggaran, pada tahap ini dibandingkan antara realisasi dengan

anggarnya. Juga disiapkan laporan tentang realisasi, anggaran dan selisih anggaran. Dari selisih yang ada kemudian dicari penyebab terjadinya selisih tersebut. Berikutnya dikembangkan beberapa alternatif tindakan koreksinya serta dipilih alternatif yang terbaik. Selanjutnya hasil dari tahap ini digunakan pada tahap *feedback control* untuk menyusun pengendalian kegiatan yang akan datang.

3. Anggaran sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi (*Coordination and Communication Tool*).

Setiap unit kerja pemerintahan terkait dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Di samping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antarunit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

4. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*Performance Measurement Tool*).

Anggaran daerah merupakan wujud komitmen dari pemegang kekuasaan anggaran (*budget holder*) kepada pemberi wewenang yaitu masyarakat yang telah memilihnya serta lembaga legislatif daerah sebagai wakil rakyat. Kinerja kepala daerah dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

5. Anggaran sebagai Alat Motivasi (*Motivation Tool*).

Anggaran daerah dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi kepala unit kerja pemerintah daerah dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target

anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

6. Anggaran sebagai Alat Kebijakan Fiskal (*Fiscal Tool*).

Melalui anggaran, pemerintah daerah dapat melakukan stabilitas perekonomian serta mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, dan melalui anggaran daerah tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah daerah, sehingga dapat melakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi .

7. Anggaran daerah sebagai alat politik (*Political Tool*).

Anggaran daerah digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangannya. Selain itu, anggaran daerah merupakan bentuk komitmen eksekutif dan legislatif daerah atas penggunaan dana publik. Oleh karena itu, pihak yang mengelola keuangan daerah membutuhkan *political skill, coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik. Kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menjadi salah satu alasan untuk menilai kepemimpinan serta kredibilitasnya.¹⁸

3. Reformasi Pendekatan Anggaran Tradisional ke Anggaran Berbasis Kinerja.

Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang banyak digunakan di negara-negara berkembang, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut : (1) Struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*, dan (2) Cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism*, (3) Cenderung bersifat sentralistik, (4) Bersifat spesifikasi, (5) Tahunan, (6) menggunakan prinsip anggaran bruto. Struktur anggaran

¹⁸ Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Op. Cit.*, hlm. 53-55.

dengan ciri-ciri tersebut tidak mampu mengungkapkan besarnya dana yang dikeluarkan untuk setiap kegiatan, dan bahkan anggaran tradisional tersebut gagal dalam memberikan informasi tentang besarnya rencana kegiatan.¹⁹

Dilihat dari berbagai sudut pandang, metode penganggaran tradisional memiliki kelemahan, antara lain :

1. Adanya hubungan yang tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang.
2. Pendekatan *incremental* menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah dievaluasi secara menyeluruh efektivitasnya.
3. Lebih berorientasi pada *input* daripada *output*, sehingga anggaran tradisional tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk membuat kebijakan dan pilihan sumber daya atau memonitor kinerja, seperti apakah dana telah habis dibelanjakan bukan apakah tujuan telah tercapai.
4. Sekat-sekat antar departemen yang kaku membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai. Keadaan tersebut berpeluang menimbulkan konflik, *overlapping*, kesenjangan, dan persaingan antar departemen.
5. Adanya pragmentasi antara anggaran rutin dan anggaran modal/investasi.
6. Anggaran tradisional bersifat tahunan yang sifatnya pendek, terutama untuk proyek investasi/modal, sehingga mendorong praktik-praktik seperti kolusi dan korupsi.
7. Sentralisasi penyiapan anggaran ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran. Akibatnya muncul *budget padding* atau *budgetary slack*.
8. Persetujuan anggaran yang terlambat sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai, seperti seringnya dilakukan revisi anggaran dan manipulasi anggaran.

¹⁹ Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Ibid.*, hlm. 50.

9. Aliran informasi (sistem informasi finansial) tidak memadai yang menjadi dasar mekanisme pengendalian rutin, mengidentifikasi masalah dan tindakan.²⁰

Menelaah kelemahan-kelemahan tersebut, maka perlu dilakukan reformasi pengelolaan anggaran dari metode penganggaran tradisional ke metode penganggaran berdasarkan pendekatan kinerja. Penganggaran berbasis kinerja (PBK) merupakan suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau prestasi kerja yang ingin dicapai. Sistem penganggaran berdasarkan pendekatan kinerja mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Anggaran berdasarkan kinerja tersebut dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan dimana akan terlihat keterkaitan antara dana-dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan.

Prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja, yaitu:

- 1) **Transparansi dan akuntabilitas anggaran.**
Anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.
- 2) **Disiplin anggaran.**
Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi

²⁰ Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan*, *Ibid.*, hlm. 51-52.

pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya. Dengan kata lain, bahwa penggunaan setiap pos anggaran harus sesuai dengan kegiatan/proyek yang diusulkan.

3) Keadilan anggaran.

Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan, karena pendapatan pemerintah daerah salah satu di antaranya diperoleh melalui peran serta masyarakat secara keseluruhan.

4) Efisiensi dan efektivitas anggaran.

Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan *stakeholders*.

5) Disusun dengan pendekatan kinerja.

Anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau *input* yang telah ditetapkan. Selain itu, harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

Adapun urgensi reformasi anggaran, disebabkan karena beberapa alasan yaitu sebagai berikut :

1. Anggaran daerah merupakan alat terpenting bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan pembangunan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

2. Anggaran Daerah diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sementara sumber daya daerah yang terbatas.
3. Anggaran Daerah memiliki peran penting dalam memberikan keyakinan tentang tanggungjawab pemerintah daerah kepada masyarakat. Dalam hal ini anggaran daerah merupakan instrument pelaksanaan akuntabilitas pemerintah daerah kepada rakyat daerah, dan
4. Anggaran daerah memiliki beberapa fungsi, yaitu : (a) sebagai alat perencanaan; (b) Alat pengendalian; (c) Alat kebijakan fiskal; (d) Alat Politik; (e) Alat koordinasi dan komunikasi; dan (f) Alat motivasi.²¹

D. Dampak Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Reformasi pengelolaan keuangan daerah diawali dari perencanaan dan penganggaran, karena anggaran daerah memainkan peran yang sangat penting dalam mendukung siklus perencanaan strategik daerah. Anggaran daerah merupakan desain teknis atau cetak biru (*blue print*) pelaksanaan strategi daerah untuk mencapai visi daerah. Melalui reformasi atau perubahan pengelolaan keuangan daerah, diharapkan penentuan strategi, prioritas serta kebijakan alokasi anggaran akan lebih berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik karena mekanisme perencanaan pembangunan dan juga perencanaan anggaran daerah merupakan proses yang mengakar (*bootom-up planning*), sehingga diharapkan berbagai jenis barang dan jasa publik yang disediakan pemerintah daerah sejalan dengan preferensi dan prioritas di daerah.

Kemudian, melalui reformasi pengelolaan keuangan daerah ini anggaran daerah diharapkan akan semakin mampu menampung aspirasi perencanaan dari bawah serta mampu mengakomodir berbagai aspirasi dan inisiatif masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam proses siklus anggaran akan sangat menentukan

²¹ Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan* *Ibid.*, hlm. 52-53.

keberhasilan pemerintah daerah dalam mendukung peran anggaran daerah sebagai instrumen pengelolaan/manajemen ini. Bahkan partisipasi masyarakat tersebut diharapkan mampu mengatasi berbagai permasalahan anggaran seperti kebocoran dan pemborosan atau penyimpangan pengalokasian anggaran yang cenderung lebih berorientasi pada kepentingan birokrasi dan bukan kepentingan masyarakat.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
YANG MEMILIKI KETERKAITAN DENGAN PENGELOLAAN
KEUANGAN DAERAH

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, yang memiliki tujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang adil dan sejahtera, aman, tentram, dan tertib, serta menjamin kedudukan hukum yang sama bagi warga masyarakat. Dalam konstitusi nasional Indonesia, ketentuan mengenai negara hukum diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan. Konsekuensinya setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk (warga Negara) harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum.

Hukum harus memegang peranan yang penting bagi sukses tidaknya pelaksanaan suatu rencana pembangunan ekonomi dan pembangunan masyarakat pada umumnya. Hukum harus membuka jalan dan menyalurkan kehendak dan kebutuhan masyarakat kearah tujuan yang dikehendaki.²² Hal senada dikemukakan oleh **Roscou Pound** dalam bukunya *An Introduction to the Philosophy of law* yaitu bahwa :

*“I am content of think of law as a social institution to satisfy social wants-the claims and demands and expectations involves in the existence of civilized society-by giving effect to as much as we may with the least sacrifice, so far as sucht wants may be satisfies or such claims give effect by an ordering of human conduct through politically organized society”.*²³

²² Sunaryati Hartono, *Beberapa Masalah Transnasional Dalam PMA di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1972, hlm.8.

²³ Roscou Pound, *An Introduction to the Philosophy of law*, Yale University Press, London, 1930, hlm. 99.

Konsep **Roscou Pound** ini dikembangkan oleh **Mochtar Kusumaatmadja** yaitu hukum tidak diartikan sebagai alat tetapi sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah :

1. Bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, mutlak harus perlu, dan
2. bahwa hukum dalam arti kaidah diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan ini.²⁴

Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat merupakan konsep pembangunan hukum yang paling tepat dan relevan sampai saat ini, sebagaimana dikemukakan oleh **Mochtar Kusumaatmadja** bahwa : “Fungsi hukum bukan hanya merupakan alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat, tetapi dalam masyarakat yang sedang membangun hukum harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu”.²⁵

Konsep pembangunan hukum **Mochtar Kusumaatmadja** tersebut, diimplementasikan dalam melakukan pembangunan hukum di bidang keuangan nasional salah satunya dalam pengelolaan keuangan daerah. Ketentuan-ketentuan yang memiliki keterkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, di antaranya yaitu :

1. Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 yang mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta kemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang, merupakan landasan filosofis dan landasan konstitusional penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1988 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah,

²⁴ An An Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional, Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, Alumni, Bandung, 2011, hlm. 25.

²⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 11.

Pengaturan Pembagian dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana dalam penyelenggaraan otonomi daerah tersebut harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.

Undang-undang ini dikeluarkan pada tanggal 23 November 1945 dan merupakan undang-undang pemerintahan daerah yang pertama setelah kemerdekaan, yang pada dasarnya merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945. Substansi pengaturan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 meneruskan sistem yang diwariskan oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Sebuah Komite National Daerah didirikan pada setiap level terkecuali di tingkat provinsi, dimana Komite tersebut bertindak selaku badan legislatif dan anggota-anggotanya diangkat oleh Pemerintah Pusat. Komite memilih lima orang dari anggotanya untuk bertindak selaku badan eksekutif yang dipimpin oleh kepala daerah untuk menjalankan roda pemerintahan daerah. Kepala daerah menjalankan dua fungsi utama yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah yang bersangkutan. Sistem ini mencerminkan kehendak Pemerintah Pusat untuk menerapkan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan daerah, namun penekanan lebih diberikan kepada prinsip dekonsentrasi, sebagaimana terlihat dari dualisme fungsi yang diberikan kepada figur kepala daerah. Status kepala daerah adalah diangkat dan diambil dari keanggotaan Komite, walaupun terdapat Komite Daerah, mereka mempunyai kewenangan yang terbatas karena status mereka yang diangkat oleh Pemerintah Pusat dan bukan dipilih.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 hanya mengakui daerah-daerah otonom yang ada pada saat proklamasi kemerdekaan dengan konsekuensi baik sistem pemerintahan daerah maupun sistem keuangannya tetap mengikuti sistem yang telah ada sebelumnya yaitu sistem “*sluit post*” yang memberikan sumbangan keuangan kepada daerah-daerah agar APBDnya seimbang.²⁶

3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dikeluarkan pada tanggal 10 Juli 1948 yang dimaksudkan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan semangat kebebasan setelah kemerdekaan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hanya mengatur mengenai daerah otonom dan sama sekali tidak menyinggung daerah administratif.

Undang-undang tersebut hanya mengakui 3 (tiga) tingkatan daerah otonom yaitu; Provinsi, Kabupaten atau Kotamadya dan terakhir Desa atau Kota Kecil. Kekuasaan eksekutif dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Kepala daerah bertindak selaku Ketua DPD. Kepala daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon yang diusulkan oleh DPRD. DPD yang menjalankan urusan pemerintahan daerah bertanggung jawab kepada DPRD baik secara kolektif maupun sendiri-sendiri. Kondisi tersebut merupakan cerminan dari praktek demokrasi parlementer yang dianut pada masa tersebut. Pada sisi lain kepala daerah tetap menjalankan dwifungsi sebagai Ketua DPD pada satu sisi dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah pada sisi yang lain. Sebagai alat Pemerintah Pusat, kepala daerah mengawasi DPRD dan DPD, sedangkan sebagai Ketua DPD, kepala daerah bertindak selaku wakil dari daerah yang bersangkutan.

Sama halnya dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945, Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 juga telah mengatur mengenai garis-garis besar sumber keuangan

²⁶ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 31.

daerah otonom, tetapi tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai sistem hubungan keuangan pusat dan daerah. Sistem “*sluit post*” masih tetap diberlakukan, dimana menurut sistem tersebut kepala daerah diberikan tunjangan sebesar selisih antara besarnya rencana pengeluaran dan rencana penerimaan yang diajukan oleh daerah kepada pusat. Dalam praktiknya, sistem tersebut tidak dapat berjalan dengan baik karena sampai dengan tahun 1956 pemerintah memberikan tunjangan tergantung pada kebijaksanaannya sendiri yang dikendalikan oleh Menteri Dalam Negeri, sehingga oleh sebagian pihak sistem tersebut disebut dengan “*limit post*”. Kondisi demikian menyulitkan daerah dalam menyusun dan melaksanakan APBDnya karena daerah tidak mengetahui dan tidak dapat memastikan lebih dahulu berapa besarnya subsidi yang akan diberikan.²⁷

4. Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 Tentang Perimbangan Keuangan Antar Negara Dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (Lembaran Negara Tahun 1956 No. 77, Tambahan Lembaran Negara No. 1442).

Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 diberlakukan pada tanggal 1 Januari 1957, yang di dalamnya memuat hal-hal sebagai berikut :

- a. Sumber-sumber pendapatan pokok daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil perusahaan daerah.
- b. Dalam hal-hal tertentu kepada daerah diberikan ganjaran subsidi dan sumbangan.
- c. Mengatur delapan pajak negara yang dinyatakan sebagai pajak daerah, yaitu Pajak *Verponding*, Pajak *Verponding* Indonesia, Pajak Rumah Tangga, Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Jalan, Pajak Potong, Pajak Kopra, dan Pajak Pembangunan.

²⁷ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 30-31.

- d. Kepala Daerah mendapatkan penyerahan bagian dari pendapatan negara, yaitu :
1. Minimum 75% dari maksimum 90% hasil penerimaan Pajak Peralihan, Pajak Upah, dan Pajak Materai.
 2. Pembagian hasil penerimaan Pajak Kekayaan dan Pajak Perseroan yang diberikan berdasarkan presentase tertentu yang ditetapkan tiap tahunnya melalui peraturan pemerintah.
 3. Pembagian hasil penerimaan Bea Masuk, Bea Keluar, dan Cukai yang diberikan berdasarkan presentase tertentu yang ditetapkan tiap tahunnya melalui peraturan pemerintah.
 4. Tambahan bagian dari penerimaan Bea Keluar dan Cukai yang ditetapkan tiap-tiap tahun dengan peraturan pemerintah, khusus bagi daerah yang memproduksi barang ekspor.
 5. Bagian dari pendapatan 5 macam pajak negara serta Bea Masuk, Bea Keluar dan Cukai sesuai angka 4 di atas kecuali tambahan dari bagian penerimaan Bea Keluar dan Cukai, terlebih dahulu akan dikumpulkan dalam satu wadah kemudian dibagikan kepada daerah. Pada tingkat pertama akan dibagikan di antara semua provinsi-provinsi dan pada tingkat kedua dibagikan di antara masing-masing provinsi tersebut dengan semua daerah-daerah bawahan di lingkungannya dari hasil pembagian tingkat pertama. Pembagian ini didasarkan pada faktor-faktor sebagai berikut : (a) luas daerah; (b) jumlah penduduk; (c) potensi perekonomian; (d) tingkat kecerdasan rakyat; (e) tingkat kemahalan; (f) panjangnya jalan-jalan yang diurus daerah; (g) panjangnya saluran pengairan yang diurus daerah; dan (h) hal-hal yang berkaitan dengan

kondisi daerah apakah seluruhnya atau sebagian terdiri dari pulau-pulau.²⁸

Konkritnya, Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 tidak seluruhnya dapat dilaksanakan, karena ada beberapa kelemahan misalnya kriteria dan faktor yang digunakan untuk menetapkan pembagian dana belum jelas karena tidak adanya dasar yang jelas dalam penentuan bobot untuk setiap faktor, rumus perhitungannya sangat rumit, demikian pula mengenai data untuk menghitung rumus dan prosedur pelaksanaannya sangat sulit dilakukan.

5. Undang-Undang No. 10 Tahun 1968.

Sehubungan dengan adanya beberapa kelemahan pada Undang-Undang No. 32 Tahun 1956, maka untuk mengisi kekosongannya dikeluarkan beberapa aturan kebijaksanaan pemberian sumber-sumber keuangan kepada daerah misalnya ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1968, ketentuan mengenai subsidi perimbangan keuangan, *cess*, program-program Inpres, *royalty/licence fee* kehutanan, *landrent* pertambangan dan sebagainya. Aturan-aturan tersebut berdiri sendiri serta adanya ketidakkonsistenan antara satu sama lain karena tidak diatur dalam satu sistem yang bulat.

6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.

Pada tanggal 18 Agustus 1957, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya diatur pula secara garis besar bab tentang keuangan daerah pada Bab VI Pasal 56 sampai dengan Pasal 61. Berdasarkan ketentuan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berhak mengadakan pajak daerah dan retribusi daerah, termasuk merubah atau meniadakannya dengan berdasarkan pada Peraturan Daerah. Selain penerimaan di atas, berdasarkan Undang-undang Kepada Daerah mendapatkan penyerahan pajak negara, seperti : (a) Penerimaan-penerimaan pajak Negara

²⁸ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 33-34.

untuk sebagian atau seluruhnya, (b) Ganjaran, subsidi dan sumbangan. Kemudian, sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan umum keuangan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kewenangan untuk :

- a. mengadakan pinjaman uang atau menjadi penanggung dalam peminjaman uang untuk kepentingan Daerah.
- b. penjualan barang-barang dan hak-hak ataupun pembebanannya, penyewaannya, pengepahannya atau peminjamannya untuk dipakai, baik untuk seluruhnya maupun untuk sebahagiannya.
- c. melaksanakan pekerjaan-pekerjaan, penyerahan-penyerahan barang dan pengangkutan-pengangkutan, tanpa mengadakan penawaran umum.
- d. penghapusan tagihan-tagihan sebagian atau seluruhnya.
- e. mengadakan persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai, dan lain-lain hal yang berhubungan dengan pengeluaran keuangan daerah.

7. Undang-Undang No. 18 Tahun 1965.

Sejak Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959, konstitusi nasional Indonesia kembali kepada Undang Undang Dasar 1945, sehingga perlu dilakukan perubahan ketentuan perundang-undangan tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sesuai dengan Manifesto Politik Republik Indonesia yang berdasarkan kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 telah terjadi perubahan-mendasar dalam sistem pemerintahan daerah dimana kepala daerah bukan lagi bertindak sebagai Ketua DPRD, dan secara struktural terdapat tiga tingkatan pemerintah daerah yang otonom yaitu; Propinsi, Kabupaten atau Kotamadya dan Kecamatan. Otonomi yang diberikan kepada daerah adalah otonomi nyata dan seluas-luasnya sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Perubahan di atas memiliki dampak terhadap kekuasaan atas pengelolaan keuangannya sebagaimana diatur dalam Bab VI Pasal 69 sampai dengan Pasal 77. Melalui ketentuan tersebut, pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah

dilakukan oleh Pemerintah Daerah, yang meliputi penerimaan, penyimpanan, pembayaran atau penyerahan uang, surat-surat bernilai uang dan barang-barang untuk kepentingan Daerah.

Untuk mengurus rumah tangga daerah dengan sebaik-baiknya, daerah memiliki sumber-sumber keuangan yang berasal dari : (a) Hasil perusahaan Daerah dan sebagian hasil Perusahaan Negara; (b) Pajak-pajak Daerah; (c) Retribusi Daerah; (d) Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah; (e) Bagian dari hasil pajak Pemerintah Pusat; (f) Pinjaman; (g) dan lain-lain hasil usaha yang sesuai dengan kepribadian Nasional. Bukan hanya itu saja, melalui Undang-undang kepada Daerah dapat diserahkan : pajak Negara, diberikan sebagian atau seluruh penerimaan pajak Negara, diberikan sebagian dari pendapatan bea dan cukai, diberikan sebagian dari hasil Perusahaan Negara, serta diberikan ganjaran subsidi dan sumbangan.

Untuk suatu masa tertentu pemerintah daerah harus mempunyai rencana yang teratur dan tersusun dalam suatu anggaran keuangan, yang harus memiliki keseimbangan antara pengeluaran dan penerimaan Daerah, sehingga daerah memiliki kemampuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lahir dalam masa Orde Baru yang memiliki ciri utama adanya penguatan peran kepala daerah dalam menjalankan dua fungsi utamanya yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Sebagai kepala daerah otonom, memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat ke daerah, sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepala daerah disebut sebagai kepala wilayah yang memimpin wilayah administrasi sebagai wilayah kerja wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Sebagai kepala wilayah maka yang bersangkutan berperan sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala wilayah juga mempunyai peran sebagai koordinator pemerintahan di daerah yang mengoordinir semua

instansi vertikal yang ada di wilayah kerjanya. Kepala wilayah juga bertanggung jawab atas penyelenggaraan urusan umum di daerah yaitu urusan-urusan terkait dengan koordinasi, pembinaan, ketentraman dan ketertiban umum dan menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang belum diotonomikan atau belum ada instansi vertikal yang menanganinya (urusan sisa).

Ciri utama dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah kuatnya intervensi Pemerintah Pusat dalam setiap elemen dasar dari pemerintahan daerah. Dari aspek urusan pemerintahan, prinsip otonomi daerah yang dianut adalah otonomi yang luas, riil dan bertanggung jawab. Guna mendukung pelaksanaan otonomi tersebut, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur Bagaiian Ketigabelas Pasal 55 sampai dengan Pasal 64, yang sebagian di antaranya berbunyi bahwa sumber pendapatan Daerah adalah:

- a. Pendapatan Asli Daerah sendiri, yang terdiri dari:
 1. hasil Pajak Daerah;
 2. hasil Retribusi Daerah;
 3. hasil Perusahaan Daerah;
 4. lain-lain hasil usaha Daerah yang sah.
- b. Pendapatan berasal dari pemberian Pemerintah yang terdiri dari:
 1. sumbangan dari Pemerintah;
 2. sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- c. lain-lain pendapatan yang sah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bertahan selama hampir 25 tahun yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai tindak lanjut dari reformasi.

9. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menandai terjadinya *shifting* yang signifikan dari sentralisasi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

menjadi pemerintahan daerah yang desentralistik secara ekstrim. Sehubungan dengan hal tersebut banyak kalangan mengatakan telah terjadi “*big bang*” dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Dari yang serba terpusat dalam era Orde Baru menjadi serba ke daerah dalam era reformasi.

Dalam era Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi penyerahan urusan secara drastis ke daerah khususnya ke daerah kabupaten/kota. Dalam konteks otonomi seluas-luasnya Pemerintah Pusat dan provinsi mempunyai kewenangan yang terbatas yang diatur dalam Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2000 sedangkan diluar dari yang ditentukan menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Terjadi pergesekan kewenangan antar tingkatan dan susunan pemerintahan terkait dengan kewenangan-kewenangan yang khususnya potensial menghasilkan penerimaan (*revenue centers*). Sebaliknya terjadi gejala penelantaran urusan-urusan pemerintahan yang bersifat pengeluaran (*cost centers*). Terjadi pula ketegangan antara kepala daerah dengan DPRD terkait dengan kecenderungan meluas ditolaknya laporan pertanggung jawaban kepala daerah oleh DPRD. Dalam bidang kepegawaian juga muncul kecenderungan kebijakan-kebijakan yang bersifat primordial yang kalau dibiarkan akan membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa serta menyuburkan rasa kedaerahan yang sempit. Berbagai persoalan tersebut telah menggiring kearah dilakukannya perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya.

10. Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Pusat dan Daerah.

Undang-undang tersebut merupakan babak baru dalam penyelenggaraan pemeritah daerah yang memberikan peluang kepada masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam berbagai bidang kehidupan. Kelahiran Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 telah membawa dampak yang besar dan cukup mendasar dalam hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam konsideran Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan

sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, sehingga perlu dilakukan pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar tingkat pemerintahan.

Tujuan diaturnya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah untuk memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel), dan pasti serta mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintah daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antara daerah dalam kemampuannya untuk tanggung jawab otonominya, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan. Tujuan lainnya adalah untuk menjadi acuan dalam alokasi penerimaan keuangan oleh pemerintah daerah, serta menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah.

Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 yang sudah tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

11. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Guna mewujudkan otonomi tersebut, pemerintahan daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, melalui pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, pengalokasian dana perimbangan, dan pemberian pinjaman dan/atau hibah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatur mengenai keuangan daerah cukup komprehensif yang diatur dalam Bab VIII Tentang Keuangan Daerah mulai Pasal 155 sampai dengan Pasal 194, yang terdiri dari 11 paragraf, yaitu sebagai berikut : (1) Paragraf Kesatu Umum; (2) Paragraf Kedua Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan; (3) Paragraf Ketiga Surplus dan Defisit APBD; (4) Paragraf Keempat Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi; (5) Paragraf Kelima BUMD; (6) Paragraf Keenam Pengelolaan Barang Daerah; (7) Paragraf Ketujuh, APBD; (8) Paragraf Kedelapan Perubahan APBD; (9) Paragraf Kesembilan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD; (10) Paragraf Kesepuluh Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD; dan (11) Paragraf Kesebelas Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah.

12. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa

pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.

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

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

Dana Perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Pengaturan DBH dalam Undang-Undang ini merupakan penyesuaian dengan Undang-Undang Nomor 7

Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000. Dalam Undang-Undang ini dimuat pengaturan mengenai Bagi Hasil penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 serta sektor pertambangan panas bumi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Selain itu, dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, dialihkan menjadi DBH.

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar- Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah.

DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah.

13. Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Latar belakang disahkannya Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, bahwa dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang, yang kemudian menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem keuangan negara.

Sebagai negara yang didasarkan atas hukum, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII mengenai Keuangan, yang antara lain menyebutkan bahwa : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat

memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23 C diatur dengan undang-undang.

Sebelum berlakunya Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih digunakan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan *ICW Stbl.* 1925 No. 448, selanjutnya diubah dan diundangkan dalam lembaran negara 1954 No. 6, 1955 No. 49, dan terakhir Undang-Undang No. 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl.* 1927 No. 419 *juncto Stbl* 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl.* 1933 No. 381. Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdure bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR) Stbl.* 1933 No. 320.

Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara Republik Indonesia, selain itu karena kelemahan-kelemahan yang terkandung di dalamnya menjadi salah satu penyebab timbulnya penyelewengan-penyelewengan. Dilatarbelakangi persoalan tersebut, maka pada tanggal 5 April 2003, disahkan Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, yang di dalamnya memuat mengenai keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Bab IV tentang Penyusunan dan Penetapan APBD, Bab VII tentang Pelaksanaan APBN dan APBD, dan Bab VIII tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dan APBD.

14. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Pengelolaan keuangan negara maupun pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 harus dilaksanakan

secara terbuka dan bertanggungjawab serta memenuhi kaidah-kaidah hukum administrasi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam APBN dan APBD. Mengingat *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan *ICW Stbl.* 1925 No. 448, sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 1968, tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, maka pada tanggal 14 Januari 2004 Presiden Megawati Soekarnoputri mengesahkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

15. Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK berpedoman kepada *Instructie en verdure bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR) Stbl.* 1933 No. 320 dan juga berpedoman pada *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan *ICW Stbl.* 1925 No. 448.

Guna mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara perlu dilakukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan hal tersebut, pada tanggal 19 Juli 2004 pemerintah mengesahkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Harapan disahkannya Undang-Undang tersebut, untuk mendukung pengelolaan keuangan negara yang tertib termasuk pengelolaan keuangan daerah, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan melalui pemeriksaan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

A. Landasan Filosofis Pengelolaan Keuangan Daerah .

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

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakikatnya pemerintah mengemban tiga fungsi, yaitu (1) fungsi distribusi; (2) fungsi stabilisasi; dan (3) fungsi alokasi. Pembagian ketiga fungsi tersebut sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dari ketiga fungsi tersebut, fungsi alokasi umumnya lebih efektif dilakukan oleh Pemerintah Daerah, karena lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat.

Dilandasi ketentuan Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil selaras berdasarkan undang-undang. Ketentuan ini menjadi landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah guna mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follow function*, yang bermakna bahwa pendanaan mengikuti

fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan sehingga tidak terjadi tumpang tindih atau tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, serta mewujudkan pendanaan penyelenggaraan pemerintahan secara efektif dan efisien.

Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan pemerintahan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Dana Perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana perimbangan selain untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah. Ketiga komponen dana perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

Dana Bagi Hasil merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu, yang terdiri dari dana bagi hasil penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 serta sektor pertambangan panas bumi, serta dan dana reboisasi.

Kemudian, Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah guna mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil.

Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar, sehingga fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal dapat terwujud.

Selanjutnya, Dana Alokasi Khusus dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

B. Landasan Sosiologis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berbicara tentang otonomi daerah bukanlah hal baru dalam kehidupan bertata negara dan pemerintahan di Indonesia, karena sejak diproklamasikan kemerdekaan Negara Republik Indonesia melalui Undang Undang Dasar 1945 pemerintah telah menekankan pada 4 unsur penting negara, yaitu : (1) urusan rakyat; (2) pemerintahan daerah; (3) pimpinan kepolisian; dan (4) tentara kebangsaan. Hal ini tidak terlepas dari adanya keberadaan negara Indonesia sebagai bangsa besar yang memiliki wilayah yang meliputi pulau-pulau besar hingga daerah yang bersuku-suku yang terbentang dari Sabang sampai Merauke sehingga membutuhkan tata pemerintahan yang benar-benar dapat menjadi fasilitator di dalam pengelolaan pemerintahan, sumber daya daerah baik itu sumber daya yang meliputi : ekonomi, manusia dan alamnya serta keamanan dan ketuhanan wilayah juga kemandirian pengelolaan administrasi dan manajemen di daerah.

Otonomi Daerah dapat dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. Pertama, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon tuntutan masyarakat terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power, distribution of income*, dan kemandirian sistem manajemen di daerah. Kedua, otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian

daerah dalam rangka memperkuat perekonomian nasional dalam menghadapi era globalisasi serta Masyarakat Ekonomi Asean.²⁹

Namun demikian, kebebasan daerah di dalam mengelola potensi daerahnya tidak dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya kegagalan di beberapa pemerintahan daerah dalam mengembangkan pembangunan tata kelola administratif dan manajemen pemerintahan termasuk perekonomiannya. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya memberikan kekuatan penuh secara legitimasi bagi pemerintah daerah untuk menjalankan roda pemerintahan. Bahkan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai hasil revisi dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, merupakan realisasi atas tuntutan pemerintahan daerah melalui proporsional pengelolaan keuangan daerah. Melalui pengesahan undang-undang tersebut, pemerintahan daerah diberikan kepercayaan serta keleluasaan oleh pemerintahan pusat untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerahnya (APBD), sehingga pemerintahan daerah dapat meningkatkan sumber pendapatan daerah melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) baik berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), maupun hasil dari pendapatan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Adanya kebebasan dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dapat mewujudkan : (1) Peningkatan pelayanan umum secara maksimal sehingga masyarakat dapat merasakan secara langsung manfaat dari otonomi daerah; (2) Peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang menunjukkan bahwa daerah otonom dapat menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak dan sesuai dengan yang diharapkan; (3) Peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah serta kekhususan atau keistimewaan daerah tertentu

²⁹ Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*, Andi, Yogyakarta, 2002.

serta dengan tetap mengacu pada semboyan negara “Bineka Tunggal Ika” yaitu walaupun berbeda-beda namun tetap satu jua.

C. Landasan Yuridis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan perwakilan rakyat daerah (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 1945 Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah diberikan keleluasaan (diskresi) untuk mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah, dan guna mendukung terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, diperlukan pembaharuan sistem keuangan daerah meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran daerah, agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan, serta didasarkan pada konsep *value for money*, sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*).³⁰

Selaras dengan konsep negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945, maka dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya pemerintah harus berdasar hukum atau perundang-undangan.³¹ Berlandaskan pada konsep negara hukum tersebut, Indonesia mengadopsi konsep kefilosofatan aliran hukum positif murni yang dipelopori oleh **Hans Kelsen** melalui Teori Jenjang (*Stufenbau Theorie*). Teori tersebut mendapat pengaruh kuat dari aliran pemikiran hukum pendahulunya yaitu legisme

³⁰ Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Op. Cit.*, hlm. 9.

³¹ Sri Soemantri, *Asas Negara Hukum Dan Perwujudannya Dalam Sistem Hukum Nasional*, dalam Moh. Busyro dkk, (Penyunting), *Politik Pembangunan Hukum*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 28.

sebagaimana digagas oleh **Hans Kelsen, Jellinek, Paul Laband**, serta ahli-ahli hukum Jerman lainnya,³² yang menyebutkan bahwa sistem hukum hakikatnya merupakan sistem hierarkis yang tersusun dari yang terendah hingga peringkat tertinggi yang membentuk suatu piramida. Hukum yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan dari hukum yang lebih rendah mengakibatkan batalnya daya berlaku hukum itu. Sebaliknya, hukum yang lebih tinggi merupakan dasar dan sumber dari hukum yang lebih rendah. Semakin tinggi kedudukan hukum dalam peringkatnya semakin abstrak dan umum sifat norma yang dikandungnya, dan semakin rendah peringkatnya, semakin nyata dan operasional sifat norma yang dikandungnya. Norma yang paling tinggi menduduki puncak piramida yang disebut **Hans Kelsen** dengan *Grundnorm* (norma dasar).³³

Berlandaskan pada teori-teori yang dikemukakan di atas, ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum pengelolaan keuangan daerah yaitu :

1. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.
4. Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 Tentang Perimbangan Keuangan Antar Negara Dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (Lembaran Negara Tahun 1956 No. 77, Tambahan Lembaran Negara No. 1442).
5. Undang-Undang No. 10 Tahun 1968.
6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.
7. Undang-Undang No. 18 Tahun 1965.
8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.
9. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

³² Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 21.

³³ Lili Radjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 34-38.

10. Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
11. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
12. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
13. Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
14. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
15. Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

BAB V

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG
LINGKUP MATERI NASKAH AKADEMIK TENTANG
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

A. Ketentuan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah.

Materi muatan yang menjadi substansi Naskah Akademik Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut :

Di dalam ketentuan umum yang dimuat dalam Pasal 1 dijelaskan mengenai beberapa peristilahan yang dimuat dalam Peraturan Bupati tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Cianjur.

1. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (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.
3. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, dan/atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
4. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.
6. Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.
7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui

bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

8. Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.
9. Kepala Daerah adalah gubernur bagi daerah provinsi atau bupati bagi daerah kabupaten atau walikota bagi daerah kota.
10. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah.
11. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.
12. Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitas sebagai bendahara umum daerah.
13. Kuasa BUD adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan tugas bendahara umum daerah.
14. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/barang.
15. Unit kerja adalah bagian SKPD yang melaksanakan satu atau beberapa program.
16. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan yang selanjutnya disingkat PPTK adalah pejabat pada unit kerja SKPD yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program sesuai dengan bidang tugasnya.
17. Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi SKPD yang dipimpinnya.
18. Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan pengguna anggaran dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD.
19. Pengguna Barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang milik daerah.
20. Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh kepala daerah untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah.
21. 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.
22. Bendahara Penerimaan adalah pejabat fungsional yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.
23. Bendahara Pengeluaran adalah pejabat fungsional yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan

uang untuk keperluan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.

24. Penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.
25. Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah.
26. Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
27. Belanja Daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
28. Surplus Anggaran Daerah adalah selisih lebih antara pendapatan daerah dan belanja daerah.
29. Defisit Anggaran Daerah adalah selisih kurang antara pendapatan daerah dan belanja daerah.
30. Pembiayaan Daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.
31. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang selanjutnya disingkat SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran.
32. Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah dibebani kewajiban untuk membayar kembali.
33. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.
34. Prakiraan Maju (*forward estimate*) adalah perhitungan kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya.
35. Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.
36. Penganggaran Terpadu (*unified budgeting*) adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana.
37. Fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.
38. Program adalah penjabaran kebijakan SKPD dalam bentuk upaya yang berisi satu atau lebih kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi SKPD.

39. Kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau lebih unit kerja pada SKPD sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya baik yang berupa personal (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumber daya tersebut sebagai masukan (*input*) untuk menghasilkan keluaran (*output*) dalam bentuk barang/jasa.
40. Sasaran (*target*) adalah hasil yang diharapkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan.
41. Keluaran (*output*) adalah barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program dan kebijakan.
42. Hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran dari kegiatan-kegiatan dalam satu program.
43. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.
44. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
45. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD yang selanjutnya disingkat RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan SKPD serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya.
46. 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.
47. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang selanjutnya disingkat PPAS merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD.
48. Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD yang selanjutnya disingkat DPA-SKPD merupakan dokumen yang memuat pendapatan dan belanja setiap SKPD yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh pengguna anggaran.
49. Surat Permintaan Pembayaran yang selanjutnya disingkat SPP adalah dokumen yang diterbitkan oleh pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan/bendahara pengeluaran untuk mengajukan permintaan pembayaran.
50. Surat Perintah Pencairan Dana yang selanjutnya disingkat SP2D adalah dokumen yang digunakan sebagai dasar pencairan dana yang diterbitkan oleh BUD berdasarkan SPM.
51. Surat Perintah Membayar yang selanjutnya disingkat SPM adalah dokumen yang digunakan/diterbitkan oleh pengguna anggaran/ kuasa pengguna anggaran untuk penerbitan SP2D atas beban pengeluaran DPA-SKPD.

52. Surat Perintah Membayar Langsung yang selanjutnya disingkat SPM-LS adalah dokumen yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran untuk penerbitan SP2D atas beban pengeluaran DPA-SKPD kepada pihak ketiga.
53. Uang Persediaan adalah sejumlah uang tunai yang disediakan untuk satuan kerja dalam melaksanakan kegiatan operasional sehari-hari.
54. Surat Perintah Membayar Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat SPM-UP adalah dokumen yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran untuk penerbitan SP2D atas beban pengeluaran DPA-SKPD yang dipergunakan sebagai uang persediaan untuk mendanai kegiatan operasional kantor sehari-hari.
55. Surat Perintah Membayar Ganti Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat SPM-GU adalah dokumen yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran untuk penerbitan SP2D atas beban pengeluaran DPA-SKPD yang dananya dipergunakan untuk mengganti uang persediaan yang telah dibelanjakan.
56. Surat Perintah Membayar Tambahan Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat SPM-TU adalah dokumen yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran untuk penerbitan SP2D atas beban pengeluaran DPA-SKPD, karena kebutuhan dananya melebihi dari jumlah batas pagu uang persediaan yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan.
57. 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 peraturan perundang-undangan atau akibat lainnya yang sah.
58. Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
59. Utang Daerah 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.
60. Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.
61. Sistem Pengendalian Intern Keuangan Daerah merupakan suatu proses yang berkesinambungan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengendalian melalui audit dan evaluasi, untuk menjamin agar pelaksanaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan.
62. Kerugian Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.
63. Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BLUD adalah SKPD/unit kerja pada SKPD di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk

untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

64. Surat Penyediaan Dana yang selanjutnya disingkat SPD adalah dokumen yang menyatakan tersedianya dana untuk melaksanakan kegiatan sebagai dasar penerbitan SPP.
65. Investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, dividen, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

BAB VI

P E N U T U P

A. Kesimpulan.

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, maka berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Daerah, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Latar belakang Dilakukannya Penyusunan Naskah Akademik Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang secara normatif diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ketiga. Selain menempatkan negara atas hukum, Indonesia juga memiliki keinginan yang kuat untuk membentuk negara kesejahteraan. Untuk mengefektifkan pencapaian tujuan tersebut penyelenggaraan pemerintahan negara membagi Negara Kesatuan Republik Indonesia atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota, dimana tiap-tiap daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Tiada satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang luas dapat melaksanakan kebijaksanaan dan program-programnya secara efektif dan efisien melalui sistem sentralisasi. Konsekuensi logis dari penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah harus didukung dengan penyerahan sebagian sumber-sumber keuangannya. Adanya kewenangan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, perlu didukung dengan reformasi pengelolaan keuangan daerah sehingga daerah akan semakin mampu menampung aspirasi perencanaan dari bawah serta mampu mengakomodir berbagai aspirasi dan inisiatif masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam proses siklus anggaran akan sangat menentukan

keberhasilan pemerintah daerah dalam mendukung peran anggaran daerah sebagai instrumen pengelolaan/manajemen ini.

2. Landasan filosofis, sosiologis, dan landasan yuridis penyusunan naskah akademis pengelolaan keuangan daerah.

a. Landasan Filosofis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakikatnya pemerintah mengemban tiga fungsi, salah satu diantaranya adalah fungsi alokasi sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah, mengingat Pemerintah Daerah lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar 1945, sebagai landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, di dalamnya mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil selaras berdasarkan undang-undang.

b. Landasan Sosiologis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Otonomi Daerah sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan untuk merespon tuntutan masyarakat terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power*, *distribution of income*, dan kemandirian sistem manajemen di daerah. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 memberikan legitimasi bagi pemerintah daerah untuk menjalankan roda pemerintahan serta merupakan realisasi atas tuntutan pemerintahan daerah melalui proporsional pengelolaan keuangan daerah, sehingga dapat meningkatkan pelayanan umum,

meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah.

c. Landasan Yuridis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Selaras dengan konsep negara Indonesia sebagai negara hukum, maka dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya pemerintah harus berdasar hukum atau perundang-undangan. Ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum pengelolaan keuangan daerah di antaranya yaitu : (1) Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945; (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; (3) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah; (4) Undang-Undang No. 17

Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara; (5) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara; dan (6) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

B. Saran.

Guna mewujudkan tujuan dilaksanakannya otonomi daerah yaitu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah, maka pengelolaan keuangan daerah (anggaran) sebaiknya dijalankan dengan menggunakan prinsip-prinsip sebagai berikut : (1) Akuntabilitas; (2) *Value for money*; (3) Kejujuran dalam mengelola keuangan public; serta (4) Transparansi atau keterbukaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1996.
- Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, Fokusmedia, Bandung, 2009.
- Irwan Waris, *Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance*, Jurnal Kebijakan Publik, Volume 3, No. 1 Maret 2012.
- Ika Puspita Jayanti, Sjamsiar Sjamsuddin, Abdul Wachid, *Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Transparansi Dan Akuntabilitas (Studi Pada Pemerintah Kota Malang)*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2, No.2, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang.
- Juniarto Ridwan dan Achmad Sodik Sudarjat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010.
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1985.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Binacipta, Bandung, 1976.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985.

- Rondinelli, D.A., J.S. Mc. Coullough, and R.W. Johnson. *"Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework."* Development and Change 20, No. 1, 1989.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Sjahran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986.
- Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988.
- Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Finacial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.
- Sunaryati Hartono, *Beberapa Masalah Transnasional Dalam PMA di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1972.
- Tomkins, Adam, *Transparency and the Emergence of Europian Administrative Law*, PERSPEKTIF Volume XVII No. 3 Tahun 2012 Edisi September, Dalam G.H. Addink, *Transparency of Administration*, Utrecht University, 2001.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.

