

LAPORAN AKHIR

PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH



**BAGIAN HUKUM
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN DEMAK
2020**

**CV
ALFREDA
JAYA**

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan kekuatan dan kemampuan bagi kami dalam proses penyelesaian naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Penerapan otonomi daerah seutuhnya membawa konsekuensi logis yang berupa pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah berdasarkan manajemen keuangan yang sehat. Dalam hal ini diperlukan suatu perencanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel.

Terkait dengan hal itu, kami menyampaikan terimakasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi atas pengerjaan Naskah Akademik ini. Mereka adalah Bagian Kesra Setda, Bagian Hukum, Dinas Pertanian dan Peternakan, dan semua pihak yang telah berkontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian Naskah Akademik ini.

Demak, Oktober 2020

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	i
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	5
C. Tujuan dan Kegunaan	6
D. Metode	7
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	10
A. Kajian Teoritis	10
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Penyusunan Norma	23
C. Kajian Terhadap Praktik Empiris	25
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru.....	27
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN TERKAIT.....	28
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS.....	34
A. Landasan Filosofis	40
B. Landasan Sosiologis	43
C. Landasan Yuridis.....	45
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	46
A. Ketentuan Umum	46
B. Materi Muatan Peraturan	58
BAB V PENUTUP	59
A. Simpulan.....	59
B. Saran	59
DAFTAR PUSTAKA.....	61
LAMPIRAN DRAF RAPERDA.....	64

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Asas otonomi memberikan keleluasan kepada kepala daerah baik di Provinsi, Kabupaten maupun Kota untuk mengelola sumber daya yang dimiliki supaya tujuan pemerintahan tercapai. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Hakikat otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam mengambil keputusan daerah secara lebih luas dan bertanggungjawab untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, dan potensi daerah sendiri. Kewenangan yang luas dan utuh yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan ini, pada akhirnya harus di pertanggungjawabkan kepada pemerintah dan masyarakat.

“Otonomi daerah membawa suatu kesempatan yang besar bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan keuangan daerahnya dengan lebih baik” (Mizkan, Kamaliah, Agusti, 2015). Dalam Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien,

efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan sub sistem dari pengelolaan keuangan negara, pada dasarnya adalah bagian dari sistem keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah paling tidak mencakup: (1) pembagian kewenangan pendapatan (perpajakan), (2) sistem dan mekanisme untuk mengatasi ketimpangan horizontal dan, (3) sistem dan mekanisme untuk mengatasi ketimpangan vertikal. Pada sisi pengeluaran, diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efektif dan efisien.

Penerapan otonomi daerah seutuhnya membawa konsekuensi logis yang berupa pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah berdasarkan manajemen keuangan yang sehat. Dalam hal ini diperlukan suatu perencanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel. APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan. Dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan daerah maupun pengeluaran daerah dilaksanakan melalui kas daerah.

Apabila diperkirakan pendapatan daerah lebih kecil dari rencana belanja daerah dapat melakukan pinjaman. Pemerintah daerah dapat juga mencari sumber-sumber pembiayaan lain melalui kerjasama dengan pihak lain dengan prinsip saling menguntungkan. Tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah (PERDA) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan ditempatkan dalam lembaran daerah. Untuk setiap pengeluaran atas beban APBD diterbitkan surat keputusan otorisasi atau surat keputusan lainnya yang disamakan dengan itu oleh pejabat yang berwenang. Untuk setiap akhir tahun anggaran pemerintah daerah wajib membuat perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang memuat perbandingan antara realisasi pelaksanaan APBD. Pemerintah daerah juga menyampaikan laporan triwulan pelaksanaan APBD kepada DPRD. Pemeriksaan atas pelaksanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan Pasal 37 Bab IV Pertanggungjawaban Keuangan Daerah PP Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut. Keuangan Daerah mempunyai manfaat untuk menciptakan

masyarakat daerah yang adil, makmur, dan sejahtera. Oleh karenanya pengelolaannya dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pemerintah Daerah yang lebih dekat ke masyarakat diasumsikan lebih tahu kebutuhan masyarakat dibandingkan dengan Pemerintah Pusat. Sehingga alokasi sumber daya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) akan lebih responsif dan menjawab kebutuhan masyarakat. Sedangkan pada sisi penerimaan, diberikannya kewenangan perpajakan kepada daerah dimaksudkan agar partisipasi masyarakat untuk mendanai pelayanan publik lebih tinggi karena masyarakat dapat merasakan langsung manfaat dari pembayaran pajak/retribusi tersebut.

Kuangan daerah meliputi perencanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Dalam sebuah perencanaan keuangan daerah perencanaan ini sangat penting artinya sebagai landasan metodis dari langkah-langkah kebijakan yang akan ditempuh oleh pemerintah.

Pengelolaan keuangan daerah harus transparan yang mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Selain itu, akuntabilitas dalam pertanggungjawaban publik juga sangat diperlukan, dalam arti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dilaporkan serta dapat di pertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat. Kemudian, *Value for money* yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomis, efisiensi dan efektivitas.

Seperti yang dikemukakan Saragih (2003) mengemukakan terdapat lima prinsip dasar pengelolaan keuangan publik yaitu: (1). Transparansi, (2). Efisiensi, (3). Efektif, (4). Akuntabilitas dan (5). Partisipatif. (Maryono, Warella, Kismartini, 2007). Dengan adanya penerapan prinsip-prinsip tersebut, maka akan menghasilkan suatu pengelolaan keuangan daerah (yang tertuang dalam APBD) yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Sehingga nantinya akan melahirkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya “pembangunan yang bersumber dari APBD harus berorientasi dalam berbagai aspek menuju kemandirian bangsa”. (Safi, Winarwati, Rusdiana, 2015).

Berdasarkan uraian penjelasan di atas maka Kabupaten Demak perlu mengatur Peraturan Daerah tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

B. Identifikasi Masalah

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah diharapkan akan mampu mengatasi permasalahan terkait pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Demak.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Demak terkait Pengelolaan Keuangan Daerah serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?

2. Mengapa perlu rancangan peraturan daerah sebagai dasar pemecahan permasalahan tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pengelolaan Keuangan Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pengelolaan Keuangan Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan disusunnya Naskah Akademik ini adalah:

- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah di bidang pengelolaan keuangan daerah;
- b. Merumuskan permasalahan yang dihadapi sebagai alasan penyusunan Raperda tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai dasar hukum pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Demak;
- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Raperda tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah; dan
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Raperda tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Adapun kegunaan pembentukan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

D. Metode

Pekerjaan penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui dua metode, yakni metode penelitian dalam memecahkan persoalan akademik terkait dengan topik perda ini. Sedangkan dalam pelaksanaan teknis pengerjaan pekerjaan ini dilakukan dengan metode *Focus Group Discussion* (FGD) dan *public hearing*.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif yang diorientasikan untuk menemukan dasar yuridis, filosofis, dan politis dari rancangan Perda yang akan dibuat. Pengertian penelitian dengan tipe Yuridis Normatif dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas - asas hukum, teori hukum termasuk pendapat ahli terkait juga dengan sinkronisasi aturan.

Sinkronisasi aturan adalah mengkaji sampai sejauhmana suatu peraturan hukum positif tertulis tersebut telah sinkron atau serasi dengan peraturan lainnya. Ada dua jenis cara pengkajian sinkronisasi aturan yaitu: pertama, sinkronisasi vertikal, mengidentifikasi apakah suatu perundang-undangan tersebut sejalan apabila ditinjau dari sudut strata atau hierarki peraturan perundangan yang ada. Kedua, sinkronisasi horizontal, mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang kedudukannya sederajat dan yang mengatur bidang yang sama (Rosidah, 2013). Secara teknis, proses identifikasi hukum positif akan dilakukan melalui tiga prosedur sebagai berikut:

1. Penetapan kriteria identifikasi untuk mengadakan seleksi norma-norma mana yang harus dimasukkan sebagai norma hukum positif dan norma mana yang harus dianggap norma sosial yang bukan norma hukum;

2. Mengoleksi norma-norma yang telah diidentifikasi sebagai norma hukum; dan
3. Melakukan pengorganisasian norma-norma yang telah diidentifikasi ke dalam suatu sistem yang komprehensif.

Proses identifikasi norma-norma hukum positif tersebut selanjutnya dilakukan sinkronisasi, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Secara vertikal dimaksudkan untuk melihat konsistensinya secara hierarkis sesuai dengan beberapa asas hukum sebagai berikut:

- a. *Lex superior derogat legi inferiori*: Undang-undang yang lebih tinggi mengenyampingkan undang-undang yang lebih rendah tingkatannya;
- b. *Lex specialis derogat legi generali*: Undang-undang yang khusus didahulukan berlakunya dari pada undang-undang yang umum;
- c. *Lex posterior derogat legi priori* atau *lex posterior derogat legi anteriori*: Undang-undang yang lebih baru mengenyampingkan undang-undang yang lama.

Sementara itu, secara horizontal sinkronisasi dimaksudkan untuk menganalisis sejauh mana perundang-undangan yang mengatur perlindungan terhadap pengelolaan keuangan daerah dalam perundang-undangan tersebut mempunyai hubungan fungsional secara konsisten. Penelitian selain mendapatkan data yang lengkap dan menyeluruh mengenai perundang-undangan bidang tertentu, juga dapat mengungkap kelemahan-kelemahan yang ada pada perundang-undangan yang mengatur masalah retribusi pelayanan pasar tersebut. Sementara itu, metode FGD diselenggarakan untuk merumuskan dan menyelesaikan persoalan-persoalan krusial dalam penyusunan raperda pedoman pengelolaan keuangan daerah, sehingga memperoleh kesepakatan diantara *stakeholders* yang

kepentingannya terkait dengan substansi pengaturan. Sedangkan *public hearing* dilakukan untuk menyerap sebanyak-banyaknya masukan dari masyarakat dengan mendengarkan pendapat-pendapat mereka, sehingga bisa memperkaya dan memperdalam kualitas dari naskah akademik ini. Selain itu, data dikumpulkan melalui konsultasi publik dengan berbagai pihak, seperti: Perangkat Daerah, pemangku kepentingan, dan masyarakat.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk dalam rangka pembentukan peraturan daerah maka substansi pengaturan penorma-an dalam isi materi peraturan daerah itu seharusnya sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat.

1. Keuangan Daerah

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 156 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut: “Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut” (Pusdiklatwas BPKP, 2007).

Mamesah (dalam halim, 2007;23) menyatakan bahwa: keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Ruang lingkup keuangan daerah berdasarkan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah meliputi:

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

- f. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

2. Pengelolaan Keuangan Daerah

Halim (2007: 330) mengungkapkan bahwa “pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah”.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 tahun 2005, pengelolaan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Terwujudnya pelaksanaan desentralisasi fiskal secara efektif dan efisien salah satunya tergantung pada pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pengelolaan keuangan daerah tidak lagi bertumpu atau mengandalkan Bagian Keuangan Sekretariat Daerah (Setda) Kabupaten/Kota, tetapi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kini wajib menyusun dan

melaporkan posisi keuangannya, yang kemudian dikonsolidasikan oleh PPKD.

3. Laporan Keuangan Daerah

Laporan keuangan daerah merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektifitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Laporan keuangan yang harus dibuat oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 adalah sebagai berikut:

1. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan Realisasi Anggaran merupakan laporan yang menggambarkan perbandingan antara anggaran pendapatan dan belanja daerah dengan realisasinya dalam satu periode pelaporan (PSAP 01,2005:35)

2. Neraca

Neraca merupakan laporan yang menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu (PSAP 01 2005:38).

3. Laporan Arus Kas

Merupakan laporan yang menyajikan informasi mengenai sumber penggunaan, perubahan kas dan setara kas dari pemerintah daerah selama satu periode akuntansi dan saldo kas dan setara kas pada tanggal pelaporan (PSAP 01, 2005: 85)

4. Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan pemerintah daerah meliputi penjelasan atau daftar terinci atau analisis atas nilai suatu pos yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas (PSAP 01, 2005: 99).

4. Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah

Kinerja keuangan adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang ditetapkan sebelumnya. Karena organisasi pada dasarnya dijalankan oleh manusia maka penilaian kinerja sesungguhnya merupakan penilaian atas perilaku manusia dalam melaksanakan peran yang mereka mainkan dalam sebuah organisasi.

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan kepala satuan kerja dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan hanya sekadar kemampuan menunjukkan

bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Penilaian atas kinerja keuangan pemerintah daerah diharapkan akan memberi manfaat untuk memonitor perkembangan keadaan keuangan yang ada di pemerintah daerah.

Pengertian kinerja menurut Indra Bastian (2006: 274) adalah gambaran pencapaian pelaksanaan/ program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi suatu organisasi yang teruang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi.

Menurut Jumingan (2006) menjelaskan pengertian tentang kinerja "Kinerja merupakan gambaran prestasi yang dicapai perusahaan dalam kegiatan operasionalnya baik menyangkut aspek keuangan, aspek pemasaran, aspek penghimpunan dana dan penyaluran dana, aspek teknologi, maupun aspek sumber daya manusianya".

Menurut Irham Fahmi (2011:2) kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan telah melaksanakan dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar. Kinerja perusahaan merupakan suatu gambaran tentang kondisi keuangan suatu perusahaan yang dianalisis dengan alat- alat analisis keuangan, sehingga dapat diketahui mengenai baik buruknya keadaan keuangan suatu perusahaan yang mencerminkan prestasi kerja dalam periode tertentu. Hal ini sangat penting agar sumber daya digunakan secara optimal dalam menghadapi perubahan lingkungan.

Sistem pengukuran kinerja dapat membantu pengelola dalam memonitor implementasi strategi organisasi dengan cara membandingkan antara hasil (*output*) aktual dengan

sasaran dan tujuan strategis. Dengan kata lain pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sistem pengukuran kinerja yang baik juga membantu bagi pegawai untuk menunjukkan kepada publik dan pengambil kebijakan bahwa jasa publik telah diselenggarakan secara baik, sehingga pada akhirnya akan membentuk kepercayaan publik.

5. Rasio Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah perlu diperhatikan penggunaannya. Menurut Mohamad Mahsun (2011:135) Analisis Laporan Keuangan merupakan alat yang digunakan dalam memahami masalah dan peluang yang terdapat dalam laporan keuangan. Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya.

Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta (Abdul Halim 2012:4).

Analisis rasio keuangan APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat

ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya.

6. Dana Cadangan

Pengertian Dana Cadangan menurut PP No 12 Tahun 2019 Pasal 80 (1) adalah dana yang disisihkan untuk mendanai pembangunan prasarana dan sarana Daerah serta kebutuhan Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran. Selanjutnya pengertian ini diperkuat pada ayat kedua yaitu dana cadangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 data digunakan untuk mendanai kebutuhan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun demikian pengertian tentang pos dana cadangan ini kurang mengakomodasi kebutuhan dari Pemerintah daerah Kabupaten Demak.

Pemerintah Kabupaten Demak telah membuat Rancangan Peraturan Daerah tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah disesuaikan dengan PP No 12 tahun 2019. Dalam ketentuan umum Pasal 1 No 21 disebutkan bahwa pengertian dana cadangan adalah yang disisihkan untuk mendanai pembangunan prasarana dan sarana Daerah serta kebutuhan Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pada perda ditambahkan klausa tentang kebutuhan daerah yang tidak didefinisikan secara spesifik. Hal ini bertujuan agar beberapa kegiatan keuangan yang bersifat urgent dapat dengan cepat dipenuhi oleh Pemerintah Daerah. Namun demikian dalam raperda tersebut tidak dapat menyebutkan sifat kebutuhan daerah secara khusus, sehingga

dikhawatirkan tidak sesuai dengan kriteria dana cadangan sesuai dengan PP No 12 tahun 2019.

Berdasarkan Pasal 80 ayat (5) PP Nomor 12 Tahun 2019, Pembentukan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Perda tentang pembentukan Dana Cadangan.

Sebelum pembahasan tentang klausa tersebut, berikut adalah beberapa studi kasus pengimplementasian penggunaan dana cadangan di beberapa daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Sebelum diterbitkannya PP No 12 tahun 2019 acuan pembuatan peraturan daerah terkait pedoman pengelolaan keuangan daerah didasarkan pada PP No 58 tahun 2005. PP tersebut memberikan pengertian yang sama tentang alokasi dana cadangan. Hal ini terbukti pada Perda yang dibuat oleh Pemerintah Kota Pasuruan yang mendefinisikan dana cadangan untuk pembangunan sarana dan prasarana yang tidak dapat dibebankan pada satu tahun anggaran, sehingga tidak digabungkan dalam perda pedoman pengelolaan keuangan daerah tetapi dibuat perda khusus tentang dana cadangan sesuai dengan kebutuhannya.

Hal ini juga terjadi pada Pemerintah Daerah lain yang membuat perda khusus tentang alokasi dana cadangan. Namun demikian, pada perda pemerintah Provinsi Bali terdapat pengertian yang sedikit berbeda tentang dana cadangan. Pemerintah Provinsi Bali juga menggunakan dana cadangan untuk:

- a. Belanja Pegawai seperti honorarium dan/atau uang lembur kepada KPU Provinsi, Panwaslu Provinsi, PPK, PPS, KPPS, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan di Tingkat Kelurahan dan Desa, Petugas

- Pemuktahiran Data di Tingkat Kelurahan dan Desa; dan
- b. Belanja Barang dan Jasa terdiri dari barang pakai habis, bahan/material, jasa publikasi, jasa kantor, jasa konsultan audit, dan advokasi hukum, pencetakan, BBM kendaraan, sewa rumah/gedung/gudang, sewa sarana mobilitas, perlengkapan dan peralatan, makanan dan minuman, perjalanan dinas, serta pendistribusian surat suara.

Perda ini menyebutkan secara spesifik tentang kebutuhan dana cadangan disamping untuk pembuatan sarana dan prasarana. Namun demikian Perda tersebut belum mengadopsi PP No 12 tahun 2019.

Implementasi PP No 12 tahun 2019 diterjemahkan dalam Permendagri No 33 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Daerah Tahun 2020 yang dijelaskan pada poin keuangan daerah disebutkan sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan yang penggunaannya diprioritaskan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran serta dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.
2. Pembentukan Dana Cadangan ditetapkan dalam Perda tentang pembentukan Dana Cadangan dan Perda tersebut ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.

Permendagri tersebut menjelaskan secara spesifik bahwa dana cadangan harus ditetapkan dengan Perda tersendiri

tentang dana cadangan dan disetujui bersama oleh Kepala Daerah dan DPRD.

Terkait dengan dana cadangan, dalam *public hearing*, telah muncul pembahasan mengenai apakah dapat formulasi dana cadangan dimasukkan secara limitative mengenai kebutuhan alokasi dana cadangan. Dalam hal ini, berdasarkan PP Nomor 12 Tahun 2019, terkait dengan dana cadangan, harus diformulasikan secara khusus didalam sebuah Perda, muatan dalam Perda khusus dana cadangan secara spesifik menjabarkan kebutuhan penggunaan anggaran dari dana cadangan tersebut, oleh karena itu penulis berpandangan bahwa usulan mengenai kebutuhan dana cadangan untuk dapat diformulasikan secara limitative di dalam Perda tentang Pengelolaan Keuangan daerah ini, tidak dapat direalisasikan.

7. Kuasa Pengguna Anggaran

Kuasa Pengguna Anggaran yang selanjutnya disebut Kuasa PA adalah Pejabat yang memperoleh kewenangan dan tanggung jawab dari PA untuk menggunakan Anggaran Kewajiban Penjaminan Pemerintah.

Pada pelaksanaannya, terkait fungsi Perangkat Daerah di level pelaksanaan seringkali terkendala dalam hal pencairan anggaran kegiatan, hal ini karena terdapat batasan Kuasa Pengguna Anggaran hanya sampai di level Kepala Unit kerja Perangkat Daerah.

Berkaitan dengan muatan Perda ini, dalam proses *public hearing* muncul pertanyaan dari peserta mengenai dapatkah di formulasikan mengenai kekhususan untuk menyimpangi ketentuan dalam PP No 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan keuangan Daerah?

Kami selaku Tim Ahli Pembuatan Naskah Akademik, secara normative berpandangan bahwa penyimpangan terhadap muatan dalam PP yang berarti merupakan aturan yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah bukanlah merupakan langkah yang bijak, karena selain akan bertabrakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5224), juga terdapat asas *lex superior derogat legi inferiori*” hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, hal ini berarti bahwa apabila terdapat penyimpangan dalam Peraturan Daerah atas Peraturan di atasnya yaitu Peraturan Pemerintah (PP), maka Peraturan Daerah tersebut tidak dapat dijalankan secara maksimal.

8. Struktur Pengelolaan Keuangan Daerah

Pencabutan PP no 58 tahun 2005 yang digantikan oleh PP No 12 tahun 2019 menimbulkan perbedaan struktur pengelolaan keuangan daerah yang cukup berbeda. beberapa poin yang membedakan kedua PP ini dibahas sebagai berikut.

Perbedaan pertama terdapat pada struktur Pendapatan Daerah. Perbedaan tersebut terdapat pada rincian pada pendapatan transfer. Pada PP Nomor 12 Tahun 2019, memberi rincian pada pendapatan transfer yaitu transfer dari pemerintah pusat dan transfer antar-daerah. Dana Perimbangan merupakan bagian dari Pendapatan Transfer dari Pemerintah Pusat. Selain itu terdapat rincian lain berupa dana insentif daerah, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa. Kemudian juga terdapat

rincian pada transfer antar daerah yang tidak terdapat pada PP 58 Tahun 2005.

Perbedaan kedua adalah pada rincian pada DBH, DAU, dan DAK. Pada PP Nomor 12 Tahun 2019, Dana Perimbangan merupakan salah satu Pendapatan Daerah dalam Pendapatan Transfer pada Transfer Pemerintah Pusat. Dana Perimbangan dirinci lagi menjadi Dana Transfer Umum yang terdiri atas DBH dan DAU dan Dana Transfer Khusus yang terdiri dari DAK Fisik dan DAK Non Fisik.

Pada PP 12 Tahun 2019 juga terdapat Pendapatan Transfer Antar Daerah yang terdiri atas Pendapatan Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan. Terdapat perbedaan pada struktur Belanja Daerah yang diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 dengan PP Nomor 58 Tahun 2005. Perbedaan hanya pada klasifikasi belanja daerah.

Terdapat penambahan jenis pembiayaan pada struktur Pembiayaan Daerah yang diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 dengan PP Nomor 58 Tahun 2005. PP Nomor 12 Tahun 2019 mengatur bahwa Pemberian Pinjaman Daerah digunakan untuk menganggarkan Pemberian Pinjaman Daerah yang diberikan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lainnya, BUMD, badan usaha milik negara, koperasi, dan/atau masyarakat dengan ketentuan bahwa pemberian Pinjaman Daerah dilaksanakan setelah mendapat persetujuan DPRD. Persetujuan DPRD yang menjadi bagian yang disepakati dalam Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Penyusunan Norma

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dirumuskan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) sebagai berikut:

1. Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:
 - a. kejelasan tujuan;
 - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
 - c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
 - d. dapat dilaksanakan;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan; dan
 - g. keterbukaan
2. Pasal 6 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas, sebagai berikut:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

Dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah, terdapat beberapa asas umum yang menjadi norma dan prinsip dasar yang selalu harus dijadikan acuan dan pedoman agar pengelolaan keuangan daerah dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Penyelenggara keuangan daerah wajib mengelola keuangan daerah dengan mengacu pada asas-asas umum dan mencakup keseluruhan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Asas umum dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada peraturan perundang-undangan. Berikut penjelasan makna dari beberapa asas umum tersebut:

1. Tertib, adalah keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Efisien, adalah pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
3. Ekonomis, adalah pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;
4. Efektif, adalah pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil;
5. Transparan, adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;

6. Bertanggung jawab, adalah perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan;
7. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya;
8. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
9. Manfaat untuk masyarakat, adalah Keuangan Daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.
10. Taat pada ketentuan perundang-undangan, adalah pengelolaan Keuangan Daerah harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Kajian Terhadap Praktik Empiris

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan yang terus diupayakan guna pencapaian pemerataan pembangunan di daerah. Berbagai potensi yang dimiliki daerah merupakan unsur yang sangat strategis apabila dapat didayagunakan serta dimanfaatkan secara optimal guna meningkatkan pendapatan daerah.

Pendapatan daerah yang merupakan unsur penting dalam mendukung penyediaan kebutuhan belanja daerah untuk pembangunan diupayakan untuk dapat memanfaatkan momentum pertumbuhan ekonomi yang akan memberikan konsekuensi logis bagi peningkatan potensi penerimaan daerah.

Disamping itu, dalam upaya peningkatan penerimaan pendapatan daerah khususnya dari pos pajak dan retribusi daerah, memperhatikan efek terhadap kondisi sosio-ekonomi masyarakat dan sedapat mungkin tidak membebani masyarakat,

sehingga potensi munculnya efek distorsi ekonomi yang kontra produktif yang akan sangat merugikan dapat dihindari.

Kabupaten Demak sendiri dilihat dari historis analisis rasio keuangan Kabupaten Demak sebelum adanya RPJMD 2016-2021 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I
Analisis Rasio Keuangan Kabupaten Demak

No.	Uraian	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
1.	Rasio Lancer	7.868,79%	12.350,28%	0
2.	Rasio Quick	6.431,37%	10.162,89%	0
3.	Rasio Total Hutang	0,09%	0,04%	0
4.	Rasio Hutang Terhadap Modal	0,09%	0,04%	0
5.	Rasio Umur Piutang	102,19%	91,85%	122,25%
6.	Rata-Rata Umur Persediaan	33.486,24%	41.762,01%	36.980,75%

Berdasarkan tabel analisis rasio keuangan tersebut di atas, bahwa rasio lancar tahun 2009 meningkat sebesar 4.481,49% dari tahun sebelumnya. Sedangkan untuk rasio quick pada periode yang sama, mengalami peningkatan sebesar 3.731,52%. Rasio total hutang dan rasio hutang terhadap modal dari tahun 2008 - 2009 mengalami penurunan yang sama besarnya yaitu sebesar 0,05%. Untuk rasio umur piutang, dari tahun 2008 - 2010 secara fluktuatif mengalami peningkatan sebesar 20,06%, dan rata-rata umur persediaan selama kurun waktu dari tahun 2008 - 2010 mengalami peningkatan secara fluktuatif sebesar 3.494,51%.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

Implikasi yang dapat timbul dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah pada aspek keuangan. Penambahan beban keuangan daerah ini disebabkan karena dalam Raperda ini mengatur mengenai penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik di bidang pengelolaan keuangan daerah secara terintegrasi. Selain itu pengaturan mengenai penambahan jumlah laporan keuangan dan pemberlakuan akuntansi berbasis akrual berdampak pada aspek sumber daya manusia yang berkompeten bidang tersebut.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai sebuah instrumen yang digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program/kegiatan, merupakan kesepakatan bersama dengan DPRD yang ditetapkan setiap tahun

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN TERKAIT

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait adalah bagian yang penting untuk diperhatikan dalam tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan dengan terwujudnya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya dalam hal materi muatan baik dari segi substansial maupun dari segi teknis penyusunan. Hal ini sangat penting dilakukan, agar peraturan daerah yang akan dibentuk sesuai dan selaras baik terhadap peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih tinggi (vertikal) maupun pada tingkatan yang setara (horisontal) dalam satu kesatuan sistem hukum nasional. Kesesuaian dan keselarasan merupakan bagian dari perwujudan kepastian hukum di tengah masyarakat.

Dalam teori pembentukan perundang-undangan dikenal beberapa asas hukum diantaranya asas hukum "*lex superiori derogat legi inferiori*" hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Oleh karena itu penyesuaian rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkatan yang sama sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undang menjadi keharusan sejak dalam proses perencanaannya.

Keharmonisasian dalam pembentukan peraturan daerah merupakan syarat yang harus dipenuhi agar peraturan daerah yang dibentuk dapat berlaku dan dilaksanakan secara efektif dalam masyarakat.

Pembentukan peraturan daerah merupakan suatu proses yang dilaksanakan dengan melalui berbagai tahapan pelaksanaan sehingga dapat menghasilkan suatu peraturan daerah yang aspiratif, akomodatif, transparan, dan berkesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses penyusunan naskah akademik merupakan bagian dari tahapan perencanaan yang didalamnya bertujuan untuk melakukan pengkajian dan penelitian mengenai suatu masalah yang akan dituangkan dalam suatu peraturan daerah, diantaranya berkaitan dengan aspek legalitas (*legal formal*) terhadap materi muatan dan bentuk dari rancangan peraturan daerah.

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (6)

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

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah

Pasal 4 ayat (1) menyatakan Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain bagi kabupaten-kabupaten adalah sebagai berikut:

- a. Urusan Umum
- b. Urusan Pemerintahan Umum
- c. Urusan Agraria
- d. Urusan Pengairan, Djalan-Djalan dan Gedung-Gedung
- e. Urusan Pertanian, Perikanan dan Koperasi

- f. Urusan Kehewan
- g. Urusan Keradjinan, Perdagangan Dalam Negeri dan Perindustrian
- h. Urusan Perburuhan
- i. Urusan Sosial
- j. Urusan Pembagian (distribusi)
- k. Urusan Penerangan
- l. Urusan Pendidikan, Pengadjaran dan Kebudayaan
- m. Urusan Kesehatan
- n. Urusan Perusahaan

3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Pasal 3 ayat (3)

APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 10 ayat (2)

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

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

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

Pasal (3)

Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.

Pasal (5)

Gubernur/bupati/walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah:

- a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
- b. menetapkan Kuasa Pengguna Anggaran dan Bendahara Penerimaan dan/atau Bendahara Pengeluaran;
- c. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
- d. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- e. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah;
- f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

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

Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara perlu dilakukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pelaksanaan tugas

pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, sampai saat ini, BPK masih berpedoman kepada Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer atau IAR (Staatsblad 1898 Nomor 9 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Staatsblad 1933 Nomor 320). Pemeriksaan yang dimaksud dalam Undang-undang ini dituangkan dalam Pasal 4 yaitu Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. (2) Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan. (3) Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. (4) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

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

Pasal 2

- (1) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
- (2) Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.
- (3) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang

menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

7. UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pada Pasal 236 ayat (1) UU ini memuat aturan bahwa “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.”

8. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

Pasal 6 ayat (3)

Sistem Akuntansi Pemerintahan pada pemerintah daerah diatur dengan peraturan gubernur/bupati/walikota yang mengacu pada pedoman umum Sistem Akuntansi Pemerintahan.

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

Pasal 100

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RKA SKPD diatur dalam Perda mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS

Dalam kehidupan sehari-hari sering dilihat dan ditemukan tidak berfungsinya hukum dalam suatu masyarakat, terutama dalam menghadapi perubahan-perubahan sosial dalam masyarakat yang sedang membangun. Mochtar Kusumaatmaja (1986) pernah menulis: “Kita tidak dapat menghindarkan kesan bahwa ditengah-tengah kesibukan pembangunan ini terdapat suatu kelesuan (*malaise*) atau kurang percaya akan hukum dan kegunaannya dalam masyarakat. Tetapi sebaliknya, sering pula didengar orang mengumandangkan pentingnya hukum dan dengan nada yang mengharukan hampir setiap hari orang menjerit tentang keadilan”.

Undang-Undang merupakan sumber formil utama dari hukum, untuk itu faktor-faktor yang berkaitan dengan berfungsinya hukum perlu untuk mendapat perhatian yang serius, yaitu diusahakan untuk adanya keserasian antara peraturan (hukum itu sendiri), petugas (penegak), fasilitas dan masyarakat. Namun juga perlu untuk diingatkan bahwa selain keempat faktor tersebut di atas, masih ada lagi faktor lain yang perlu diperhatikan, yaitu pengaruh politik (kekuasaan, ekonomi, dan sosial).

Masyarakat yang sedang mengalami transisi kearah Reformasi adalah suatu pergaulan hidup yang sedang mengalami perubahan-perubahan dalam sistem nilai-nilainya, termasuk di dalamnya sikap-sikap dan pola-pola perilaku. Di dalam suatu masa transisi, maka sistem nilai-nilai baru yang telah dipilih berlaku bersamaan dengan berlakunya dengan sistem nilai-nilai lama yang hendak ditinggalkan. Dalam masyarakat Indonesia sistem nilai baru di sini adalah sistem nilai yang sesuai dengan perkembangan masyarakat Indonesia di masa Reformasi ini.

Hukum berpengaruh dalam kehidupan masyarakat, sebaliknya masyarakat juga ikut menentukan bagaimana perkembangan hukum. Selain itu dalam kehidupan masyarakat dengan berbagai tuntutan mengakibatkan terjadi perubahan yang diikuti dengan berbagai perkembangan, yang salah satunya adalah di bidang teknologi. Perkembangan teknologi di satu sisi memang membawa dampak positif, namun dampak negatifnya juga terkadang timbul, sehingga perkembangan teknologi juga harus diikuti dengan perkembangan aturan hukum, bahkan sering terjadi perkembangan teknologi berpengaruh terhadap perkembangan hukum.

Dalam konteks ini, umumnya fenomena berpengaruhnya perkembangan teknologi terhadap hukum berhubungan langsung dengan pemanfaatan teknologi. Permasalahan yang mendasar di sini adalah bagaimana sebenarnya kedudukan hukum yang berlaku (hukum positif) terhadap semakin tidak dapat dikendalikannya perkembangan teknologi. Hal ini didasarkan pada kekhawatiran bahwa hukum yang berlaku tidak *adequate* dengan perkembangan teknologi (Chairul Huda: 2000).

Kalau melihat kepada perkembangan teknologi, nampak perubahan teknologi berkembang dengan pesat dibanding dengan hukum sendiri yang selalu mengekor. Melalui perkembangan teknologi ini telah menimbulkan perubahan masyarakat, baik dalam konteks cara berperilaku individu maupun masyarakat itu sendiri. Fenomena ini hendaknya menjadikan suatu tantangan bagi kalangan hukum berkaitan dengan model pendekatan hukum yang selama ini dilakukan.

Di kalangan ahli hukum sendiri ada dua pendapat berkaitan dengan cara pendekatan hukum terhadap perubahan masyarakat. *Pertama*, pendapat yang menyatakan bahwa hukum seyogyanya mengikuti, tidak memimpin dan bahwa hal itu harus dilakukan perlahan-lahan sebagai respons terhadap perasaan hukum

masyarakat yang sudah terumuskan secara jelas. Pandangan ini diwakili oleh tokoh Aliran Sejarah yakni Von Savigny yang berpendapat bahwa hukum itu ditemukan dan tidak diciptakan. Hanya jika kebiasaan masyarakat untuk sebagian diartikulasikan oleh para ahli hukum, sudah berkembang secara penuh, maka legislatif akan mampu dan harus mengambil tindakan. *Kedua*, pendapat yang menyatakan bahwa *law should be a determined agent in the creation of new norms*. Pandangan kedua ini ditokohi Jeremy Bentham yang berkeyakinan bahwa hukum dapat dikonstruksi secara rasional dan dengan demikian akan mampu berperan dalam mereformasi masyarakat.

Sesungguhnya dalam perjalanan sejarah kehidupan manusia, apa yang dinamakan hukum selalu mengalami transformasi, beralih-alih formatnya dari satu ke format yang lain. Terjadinya transformasi itu mungkin saja disebabkan oleh proses-proses adaptasi yang penuh dengan fakta *trial and error* atau mungkin pula karena upaya-upaya sengaja yang bermula dari proses-proses rekonseptualisasi kaum pemikiran sampai ke proses-proses yang berupa restrukturisasi oleh para politisi (Soetandyo Wignjosoebroto: 1998).

Dinamika adaptif hukum sebagai suatu sistem ditengah lingkungan yang berubah pernah ditulis dengan bagus sekali oleh Harold Berman dalam bukunya yang berjudul *Law and Revolution* (1983). Tesis Berman antara lain menyatakan bahwa hukum itu sebagaimana dicontohkan dalam pengalaman hukum menurut tradisi negara-negara Barat selalu berubah, mengalami pertumbuhan organik, baik pada tatarannya moral falsafati maupun pada tatarannya yang lebih positivistik dan struktural. Revolusi-revolusi sosial, politik dan kultur telah mereformasi hukum sesuai dengan kebutuhan zamannya.

Kembali mencermati dua pendapat di atas, maka dalam kaitan hukum dan perkembangan teknologi, pendapat kedua sepertinya

akan mampu memberikan solusi terhadap kekosongan-kekosongan hukum yang selama ini dianggap kurang mampu mengantisipasi perkembangan teknologi. Pembentukan hukum yang dituding kerap terlambat mengantisipasi perkembangan teknologi sebenarnya berpangkal pada tugas dan kewajiban para ahli hukum (pembentuk undang-undang) untuk memikirkan arah mana akan dibawa masyarakat yang dipimpinnya itu, sehingga diperlukan penilaian yang seksama oleh para ahli hukum tentang dampak sosial teknologi baru itu. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa banyak teknologi baru tidak bernilai netral, sehingga tidak cukup jika hanya diikuti dengan merancang hukum yang semata-mata instrumen sifatnya. Sebaliknya jika yang dibicarakan hukum melulu bersifat normatif, orang harus mempertimbangkan bahwa hukum pun tidak bernilai netral, sehingga tak terhindarkan terjadinya diskusi yang bersifat ideologis.

Kalaupun telah ada hukum positif yang diberlakukan, tetapi keberadaan hukum positif ini terkadang lebih banyak dilakukan dengan cara penafsiran (*interpretation*) (Sudikno Mertokusumo:1986). Dengan pendekatan *interpretation* sendiri meskipun baik di satu sisi, di mana setiap perubahan dalam masyarakat yang disebabkan oleh perkembangan teknologi dapat dilakukan langkah-langkah antisipatif. Namun, cara pendekatan ini tentunya tidak dapat terus dipertahankan, sebab tidak menutup kemungkinan satu kasus yang timbul dapat menghadirkan dua bentuk penafsiran atau bahkan lebih. Hal ini sudah dapat dipastikan akan membawa dampak kepada perbedaan-perbedaan, yang dapat diartikan sebagai bentuk ketidakpastian hukum.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat hendaknya hukum dapat menjalankan fungsi pengarah perilaku masyarakat. Dengan demikian, konsepsi hukum yang harus dibangun adalah hukum tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah

yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.

Dalam negara-negara yang berorientasi kepada demokrasi dan tertib hukum, maka hukum merupakan aspek yang penting di dalam administrasi pembangunan. Dengan peranan pemerintah yang lebih besar dalam kegiatan sosial masyarakat, menyebabkan banyak tumbuh badan-badan administrasi untuk pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah, yang bertambah dan meluasnya kebijakan-kebijakan dalam rangka pengaturan pengurusan dan pemilikan, yang mengakibatkan berkembangnya hukum administrasi negara untuk pembangunan. Sesuai dengan orientasi demokrasi serta tertib hukum tersebut, maka perkembangan hukum administrasi di sini menghendaki supaya pelaksanaan administrasi tetap berjalan di atas kerangka atau dasar hukum (*legal context*). Suatu peraturan administratif tertentu hendaknya berdasarkan pada suatu dasar hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian pelaksanaan administrasi juga akan memiliki ketentuan dan kesahan hukum. Di lain pihak lebih penting daripada hanya berpegang secara ketat terhadap dasar hukum yang lebih sesuai bagi pelaksanaan administrasi pembangunan.

Administrasi Pembangunan berkepentingan bagi perubahan-perubahan dan pembaharuan-pembaharuan. Dengan demikian dasar hukum yang sering sudah kadaluarsa, perlu dirombak dan disempurnakan untuk memungkinkan suatu kegiatan usaha pembangunan. Bahkan salah satu ciri administrasi pembangunan adalah perkembangan dari orientasi yang terlalu legalistik kearah yang lebih bersifat pemecahan masalah (*problem solving*). Keseimbangan harus selalu dicari antara pelaksanaan atas dasar hukum yang jelas, dengan keperluan untuk merubah dasar hukum

dan produk-produk hukum itu sendiri bagi keperluan pembaharuan dan pembangunan.

Pengaturan hukum, mengandung makna aktivitas membentuk dan melaksanakan hukum. Terutama jika dilihat dari sudut tata hierarki peraturan perundang-undangan. Bahwa, untuk setiap tingkatan peraturan hukum harus dibentuk oleh lingkungan jabatan dan/atau lembaga pembentuk hukum yang berwenang untuk itu, dengan mempertimbangkan urgensinya serta mengingat dasar-dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku secara vertikal maupun horizontal.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus memiliki landasan filosofis, sosiologis dan landasan yuridis. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Penempatan Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara ini juga dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

A. Landasan Filosofis

Secara filosofis pengaturan tentang pengelolaan keuangan daerah haruslah bersumber pada Pancasila sebagai *Weltanschauung*, di mana lima sila dalam Pancasila merupakan inti sari pemikirannya. Sila kelima “Kesejahteraan Sosial” menunjukkan apa yang menjadi cita-cita manusia itu, ialah apa yang dilukiskan negara ini dengan “masyarakat adil dan makmur” (Soediman Kartohadiprodo: 2010). Mewujudkan masyarakat adil dan makmur menjadi tujuan utama dari keberadaan bangsa dan negara Indonesia. Pencapaian tujuan negara ini mendapat sinar dari nilai dasar religious berupa nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai wujud tanggung jawab moral kepada Tuhan yang dimaknai sebagai *Vox Populi, Vox Dei* (suara rakyat ialah suara Tuhan). Selain itu pencapaian tujuan tersebut dengan menempatkan nilai kemanusiaan yang dilekatkan pada nilai keadilan dan peradaban demi terciptanya nilai persatuan yang terimplementasi melalui kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan sebagai simbol kedaulatan yang diberikan oleh rakyat.

Selanjutnya, dasar filosofis dari pengelolaan barang milik daerah ini dapat digali dari Pembukaan UUDNKRI Tahun 1945. Pembukaan UUDNKRI Tahun 1945 memuat cita-cita bersama sebagai puncak abstraksi mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Pembukaan UUDNKRI Tahun 1945 juga memuat tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan

bernegara. Inilah yang oleh William G. Andrews dalam Soedirman Kartohadiprodo

disebut sebagai Kesepakatan (*consensus*) pertama. Pembukaan UUDNKRI Tahun 1945 yang meletakkan kewajiban untuk mewujudkan tujuan negara yaitu kesejahteraan masyarakat Indonesia, pada pemerintah yang dinyatakan sebagai berikut:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Landasan filosofis yang lain terdapat dalam Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNKRI Tahun 1945) sebagai konstitusi atau *staatsverfassung*, khususnya Pasal 18A berisi:

- 1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

- 2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Hukum memiliki arti yang sangat penting dalam mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang bertujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Menurut filsafat Bentham dengan teori utiliti, bahwa tujuan hukum adalah *the greatest good of the greatest number*. Hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Hal ini secara metafisis menempatkan kesejahteraan sebagai dasar filosofis dengan bertumpu pada kemajuan ekonomi serta kondisi sosial budaya masyarakat. Konsep pemikiran utilitarianisme tampak melekat dalam Alinea Kedua Pembukaan UUD 1945, terutama pada makna “adil dan makmur”, karenanya hukum dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan ditujukan kepada tujuan tertentu (R.H. Otje Salman: 2009). Di sisi lain kesejahteraan masyarakat (luas) yang merupakan hukum tertinggi (*solus publica supreme lex*) namun untuk menjamah kebahagiaan, manusia harus mencukupi apa adanya untuk diri mereka, seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles (*to be happy means to be sufficient for one's self*).

Di tingkat nasional, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut telah memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah, diantaranya adalah keleluasaan

dalam mobilisasi sumber dana, menentukan arah, tujuan dan target penggunaan anggaran, termasuk pengelolaan aset daerah. Dengan diberikannya kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah daerah disatu sisi, diimbangi dengan kewajiban pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Di sisi yang lain dengan munculnya tuntutan transparansi dan akuntabilitas dalam sistem pemerintah, tidak terkecuali transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah. Transparansi dapat diartikan sebagai suatu situasi dimana masyarakat dapat mengetahui dengan jelas semua kebijaksanaan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam menjalankan fungsinya beserta sumber daya yang digunakan. Sedangkan akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemerintah daerah yang telah ditetapkan sebelumnya.

Secara filosofi, keuangan perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Dengan pemahaman bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan dengan cara yang baik dan bijak agar keuangan daerah tersebut bisa menjadi efisien penggunaannya yang sesuai dengan kebutuhan daerah.

B. Landasan Sosiologis

Dalam sistem kenegaraan Indonesia yang kompleks, sistem pengelolaan keuangan negara adalah sub sistem yang memiliki

interaksi kelembagaan paling kecil namun menentukan dalam seluruh rangkaian proses kelembagaan yang berlangsung di seluruh sistem kenegaraan tersebut. Sistem Keuangan negara merupakan determinan dari terselenggaranya sistem-sistem tersebut sesuai peran dan fungsinya masing-masing. Sistem kenegaraan Indonesia secara komprehensif digambarkan oleh Wrihatno dan Nugroho.

Pengelolaan Keuangan daerah termasuk dalam lingkup perencanaan dan keuangan negara yang kewenangan pengelolaannya ada pada pemerintah daerah termasuk pengelolaan aset daerah.

Reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia sejak era otonomi daerah telah bergerak sangat cepat. Praktik *new public management* (NPM) telah memunculkan berbagai inovasi dalam pengelolaan keuangan daerah. Berbagai produk hukum pengelolaan keuangan negara menyangkut perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban keuangan negara juga telah ditetapkan bahkan frekuensi perubahannya cukup tinggi. Kedua hal tersebut merupakan jawaban terhadap peningkatan tuntutan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Tiga produk perundangan yang kemudian disebut sebagai paket Undang-Undang Reformasi Keuangan di Indonesia telah melahirkan kebijakan turunan pada berbagai level pemerintahan. Ketiga perundangan yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Sebagai payung hukum bagi pengelolaan keuangan di daerah maka daerah diamanatkan untuk membuat peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu

Kabupaten membentuk Perda Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

C. Landasan Yuridis

Secara normatif yuridis, pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pasal 293 dan pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dimantakan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi:

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

BAB V

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

Berdasarkan elaborasi konsep, teori dan ketentuan yuridis sebagaimana telah dideskripsikan pada bab-bab sebelumnya, maka materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Demak diarahkan pada substansi materi muatan sebagai berikut:

A. Ketentuan Umum

Pada bagian ini dideskripsikan beberapa pengertian istilah yang dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu definisi nominal yang memuat pengertian-pengertian yang secara ilmiah sudah baku baik yang termaktub dalam kamus maupun dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya adalah definisi operasional yang menunjukkan pada tempat, konteks dan waktu dimana istilah tersebut digunakan. Misalnya, definisi daerah dalam konteks rancangan peraturan daerah disini adalah Kabupaten Demak. Hal ini secara eksplisit menunjukkan limitasi wilayah berlakunya dari peraturan perundang-undangan ini, termasuk tempat dan institusi pembuatnya berada. Beberapa hal yang akan didefinisikan dalam ketentuan umum ini adalah sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Demak.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
3. Bupati adalah Bupati Demak.

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
5. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut.
6. Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.
7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda.
8. Penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas Daerah.
9. Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas Daerah.
10. Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang berkenaan.
11. Dana Transfer Umum adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada Daerah untuk digunakan sesuai dengan kewenangan Daerah guna mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
12. Dana Transfer Khusus adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada Daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus, baik fisik maupun non fisik yang merupakan urusan Daerah.

13. Dana Bagi Hasil yang selanjutnya disingkat DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan tertentu APBN yang dialokasikan kepada Daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
14. Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
15. Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disingkat DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai Kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
16. Belanja Daerah adalah semua kewajiban Pemerintah Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang berkenaan.
17. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang berkenaan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.
18. 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.
19. Utang Daerah yang selanjutnya disebut Utang adalah jumlah uang yang wajib dibayar Pemerintah Daerah dan/atau kewajiban Pemerintah Daerah yang dapat dinilai

dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan, perjanjian, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.

20. Pemberian Pinjaman Daerah adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lainnya, Badan Layanan Umum Daerah milik Pemerintah Daerah lainnya, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, dan masyarakat dengan hak memperoleh bunga dan pengembalian pokok pinjaman.
21. Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai pembangunan prasarana dan sarana Daerah serta kebutuhan Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.
22. Beban adalah penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa dalam periode pelaporan yang menurunkan ekuitas atau nilai kekayaan bersih yang dapat berupa pengeluaran atau konsumsi aset atau timbulnya kewajiban.
23. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
24. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
25. 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.
26. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang selanjutnya disingkat PPAS adalah Program prioritas dan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada perangkat

Daerah untuk setiap Program dan Kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah.

27. Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disingkat RKA SKPD adalah dokumen yang memuat rencana pendapatan dan belanja SKPD atau dokumen yang memuat rencana pendapatan, belanja, dan Pembiayaan SKPD yang melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah yang digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan APBD.
28. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.
29. Program adalah bentuk instrumen kebijakan yang berisi 1 (satu) atau lebih Kegiatan yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah atau masyarakat yang dikoordinasikan oleh Pemerintah Daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan pembangunan Daerah.
30. Kegiatan adalah bagian dari Program yang dilaksanakan oleh 1 (satu) atau beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai bagian dari pencapaian Sasaran terukur pada suatu Program dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya baik yang berupa personil atau sumber daya manusia, barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau semua jenis sumber daya tersebut, sebagai masukan untuk menghasilkan Keluaran dalam bentuk barang/jasa.

31. Kegiatan Tahun Jamak adalah kegiatan yang dianggarkan dan dilaksanakan untuk masa lebih dari 1 (satu) tahun anggaran yang pekerjaannya dilakukan melalui kontrak tahun jamak.
32. Keluaran adalah barang atau jasa yang dihasilkan oleh Kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian Sasaran dan tujuan Program dan kebijakan.
33. Hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya Keluaran dari Kegiatan dalam 1 (satu) Program.
34. Sasaran adalah Hasil yang diharapkan dari suatu Program atau Keluaran yang diharapkan dari suatu Kegiatan.
35. Kinerja adalah Keluaran/Hasil dari Program/Kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.
36. Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan uang Daerah yang ditentukan oleh Bupati untuk menampung seluruh Penerimaan Daerah dan membayar seluruh Pengeluaran Daerah.
37. Rekening Kas Umum Daerah adalah rekening tempat penyimpanan uang Daerah yang ditentukan oleh Bupati untuk menampung seluruh Penerimaan Daerah dan membayar seluruh Pengeluaran Daerah pada bank yang ditetapkan.
38. Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat DPA SKPD adalah dokumen yang memuat pendapatan dan belanja SKPD atau dokumen yang memuat pendapatan, belanja, dan Pembiayaan SKPD yang melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh Pengguna Anggaran.

39. Surat Penyediaan Dana yang selanjutnya disingkat SPD adalah dokumen yang menyatakan tersedianya dana sebagai dasar penerbitan Surat Permintaan Pembayaran atas pelaksanaan APBD.
40. Surat Permintaan Pembayaran yang selanjutnya disingkat SPP adalah dokumen yang digunakan untuk mengajukan permintaan pembayaran.
41. Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat UP adalah uang muka kerja dalam jumlah tertentu yang diberikan kepada Bendahara Pengeluaran untuk membiayai Kegiatan operasional pada Satuan Kerja Perangkat Daerah/Unit Satuan Kerja Perangkat Daerah dan/atau untuk membiayai pengeluaran yang menurut sifat dan tujuannya tidak mungkin dilakukan melalui mekanisme Pembayaran Langsung.
42. Pembayaran Langsung yang selanjutnya disingkat LS adalah Pembayaran Langsung kepada Bendahara Pengeluaran/penerima hak lainnya atas dasar perjanjian kerja, surat tugas, dan/atau surat perintah kerja lainnya melalui penerbitan Surat Perintah Membayar Langsung.
43. Tambahan Uang Persediaan yang selanjutnya disebut TU adalah tambahan uang muka yang diberikan kepada Bendahara Pengeluaran/Bendahara Pengeluaran pembantu untuk membiayai pengeluaran atas pelaksanaan APBD yang tidak cukup didanai dari uang persediaan dengan batas waktu dalam 1 (satu) bulan.
44. Surat Perintah Membayar yang selanjutnya disingkat SPM adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD.

45. Surat Perintah Membayar UP yang selanjutnya disingkat SPM-UP adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD yang dipergunakan sebagai UP untuk mendanai Kegiatan.
46. Surat Perintah Membayar Ganti Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat SPM-GU adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD yang dananya dipergunakan untuk mengganti UP yang telah dibelanjakan.
47. Surat Perintah Membayar TU yang selanjutnya disingkat SPM-TU adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD, karena kebutuhan dananya tidak dapat menggunakan Pembayaran Langsung dan Uang Persediaan.
48. Surat Perintah Membayar Langsung yang selanjutnya disebut SPM-LS adalah dokumen yang digunakan untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas Beban pengeluaran DPA SKPD kepada Bendahara Pengeluaran/pihak ketiga /penerima hak lainnya.
49. Surat Perintah Pencairan Dana yang selanjutnya disingkat SP2D adalah dokumen yang digunakan sebagai dasar pencairan dana atas Beban APBD.
50. Barang Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BMD adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas Beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
51. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang selanjutnya disebut SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama 1 (satu) periode anggaran.
52. Piutang Daerah adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Daerah dan/atau hak Pemerintah

Daerah yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau akibat lainnya yang sah.

53. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah Perda Kabupaten Demak.
54. Peraturan Bupati adalah Peraturan Bupati Demak.
55. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
56. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
57. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah.
58. Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.
59. Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.
60. Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu Pelayanan Dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal.

61. Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BLUD adalah sistem yang diterapkan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Unit Satuan Kerja Perangkat Daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan Pengelolaan Keuangan Daerah pada umumnya.
62. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
63. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah unsur Perangkat Daerah pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan Daerah.
64. Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat SKPKD adalah unsur penunjang Urusan Pemerintahan pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan Pengelolaan Keuangan Daerah.
65. Unit SKPD adalah bagian SKPD yang melaksanakan 1 (satu) atau beberapa Program.
66. Pengguna Anggaran yang selanjutnya disingkat PA adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas dan fungsi SKPD yang dipimpinnya.
67. Kuasa PA yang selanjutnya disingkat KPA adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan PA dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD.
68. Tim Anggaran Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat TAPD adalah tim yang bertugas menyiapkan dan melaksanakan kebijakan Bupati dalam rangka penyusunan APBD.

69. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah.
70. Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitas sebagai BUD.
71. Kuasa BUD adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan tugas BUD.
72. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan yang selanjutnya disingkat PPTK adalah pejabat pada SKPD atau Unit SKPD yang melaksanakan 1 (satu) atau beberapa Kegiatan dari suatu Program sesuai dengan bidang tugasnya.
73. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat PPK SKPD adalah pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD.
74. Bendahara Penerimaan adalah pejabat yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang Pendapatan Daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.
75. Bendahara Pengeluaran adalah pejabat yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.
76. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara

lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

77. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.
78. Anggaran Kas adalah perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar untuk mengatur ketersediaan danayang cukup guna mendanai pelaksanaan APBD dalam setiap periode.
79. Standar Akuntansi Pemerintahan yang selanjutnya disingkat SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.
80. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah adalah prinsip-prinsip, dasar-dasar, konvensi-konvensi, aturan-aturan dan praktik-praktik spesifik yang dipilih oleh Pemerintah Daerah sebagai pedoman dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan Pemerintah Daerah untuk memenuhi kebutuhan pengguna laporan keuangan dalam rangka meningkatkan keterbandingan laporan keuangan terhadap anggaran, antar periode maupun antar entitas.
81. Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat SAPD adalah rangkaian sistematis dari prosedur, penyelenggara, peralatan dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi sejak analisis transaksi sampai dengan pelaporan keuangan di lingkungan organisasi Pemerintahan Daerah.
82. Bagan Akun Standar yang selanjutnya disingkat BAS adalah daftar kodefikasi dan klasifikasi terkait transaksi keuangan yang disusun secara sistematis sebagai pedoman

dalam pelaksanaan anggaran dan pelaporan keuangan Pemerintah Daerah.

83. Hari adalah hari kerja.

B. Materi Muatan Peraturan

Materi yang akan diatur dalam Raperda ini terdiri dari 15 Bab dan 204 Pasal disertai dengan penjelasan umum. Secara berurutan, berikut gambaran materi muatan Raperda ini:

- I. KETENTUAN UMUM
- II. PENGELOLA KEUANGAN DAERAH
- III. ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
- IV. PENYUSUNAN RANCANGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
- V. PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
- VI. PELAKSANAAN DAN PENATAUSAHAAN
- VII. LAPORAN REALISASI SEMESTER PERTAMA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DAN PERUBAHAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
- VIII. AKUNTANSI DAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH
- IX. PENYUSUNAN RANCANGAN PERTANGGUNGJAWABAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
- X. KEKAYAAN DAERAH DAN UTANG DAERAH
- XI. BADAN LAYANAN UMUM DAERAH
- XII. PENYELESAIAN KERUGIAN KEUANGAN DAERAH
- XIII. INFORMASI KEUANGAN DAERAH
- XIV. PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
- XV. KETENTUAN PENUTUP

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah dipaparkan, sebagai kesimpulan dapat dikemukakan sebagai berikut:

- (1) Secara konseptual, Pengelolaan Keuangan Daerah tidak hanya mampu meningkatkan pelayanan secara akuntabel, transparan tetapi juga dapat meningkatkan perekonomian wilayah secara luas. Namun secara operasional, masih banyak ditemukan kendala dan permasalahan, tidak hanya pada keterbatasan pemahaman tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, tetapi juga sarana dan prasarana, lemahnya koordinasi dan sinergitas antar instansi, serta masalah kelembagaan lainnya.
- (2) Untuk mengatasi permasalahan dalam penyelenggaraan Pengelolaan Keuangan Daerah, perlu segera dirumuskan alternatif pemecahan sesuai permasalahan yang dihadapi. Agar permasalahan tidak berkelanjutan, kegiatan pengawasan secara periodik perlu ditingkatkan dengan melibatkan Inspektorat setempat sebagai instansi yang memperoleh mandat dalam penyelenggaraan dalam bidang pengawasan di daerah.

B. Saran

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah dipaparkan, sebagai saran dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Mengingat besarnya manfaat penyelenggaraan Pengelolaan Keuangan Daerah, pemerintah perlu lebih serius untuk mempercepat penyusunan regulasi. Untuk mewujudkan

tujuan tersebut, perlu disusun peta-jalan (*road map*) untuk masing-masing layanan yang memuat langkah strategis dan taktis dalam jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Konsekuensinya, pemerintah seyogyanya meningkatkan alokasi anggaran untuk pembenahan dan penyempurnaan fasilitas Pengelolaan Keuangan Daerah.

2. Untuk mengatasi permasalahan dalam penyelenggaraan Pengelolaan Keuangan Daerah, perlu segera dirumuskan alternatif pemecahan sesuai permasalahan yang dihadapi, mencakup aspek SDM, metode/sistem/prosedur, Sarana Prasarana, Kelembagaan, agar permasalahan tidak berkelanjutan, kegiatan pengawasan secara periodik perlu ditingkatkan dengan melibatkan Inspektorat setempat sebagai instansi yang memperoleh mandat dalam penyelenggaraan dalam bidang pengawasan di daerah.
3. Segera menyiapkan regulasi dalam bentuk Perda menyesuaikan PP dan menyusun peraturan teknis lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, A. (2002). *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Bekasi: Pondok Edukasi.
- Aristoteles dalam Munir Fuady (1996) *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Chalid, P. (2005). *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi*. Jakarta: Kemitraan.
- Defitri, Siska Y. (2018). Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. *Jurnal Benefita*, Vol.3, (No.1), pp.64-67
- Dimiyati, K. (2010). *Teorisasi Hukum: Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Yogyakarta: Genta Publising.
- Huda, Chairul. (2000). Perkembangan Teknologi dan Tuntutan Reformasi Hukum, *Jurnal Magister Hukum UII*, Volume 2 Nomor 1.
- Kuncoro, T. (2007). *Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah*. Tesis Universitas Diponegoro.
- Kusumaatmadja, Mochtar. (1986). *Pembinaan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta.
- Lockwood, M. (2010). Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management*, Vol.91, Issue 3.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Maryono., Warella, Y., & Kismartini. (2007). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*, Vol.4 (No.1).
- Mertokusumo, Sudikno. (1986). *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Yogyakarta: Liberty.
- Mizkan, Hendra., Kamaliah, & Agusti, Restu. (2015). Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Dan Pengaruhnya Terhadap Tingkat Kemiskinan Di Jota Pekanbaru. *Jurnal Sorot*, Vol.10 (No.1).

Rahmanurrasjid, A. (2008). Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Daerah (Studi di Kabupaten Kebumen). Tesis Universitas Diponegoro

Safi', Winrawati, Indien., & Rusdiana, Ema. (2015). Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Dan Penganggaran APBD Di Kabupaten Bangkalan. *Jurnal Yustisia*, Vol. 4, (No.2).

Salman, R.H. Otje. (2009) *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, Rotberg, Robert I. (2014). Good Governance Means Performance and Results. Vol.27, Issue 3.

Sukardi, A. (2009). Participatory Governance Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Yogyakarta: Laks Bang PRESSindo.

Sumenge, Ariel. (2013). Analisis Efektifitas dan Efisiensi Pelaksanaan Anggaran Belanja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Minahasa Selatan. *Jurnal Emba*, Vol 1, (No.3).

Wignjosuebrotto, Soetandyo. (1998). *Hukum, Kebebasan Warga, dan Kekuasaan Negara*, *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Fakultas Hukum UII Volume 1 Nomor 1.

Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
5. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 7. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123);
 8. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);