

PRINSIP OTONOMI DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PASCA BERLAKUNYA PERATURAN PRESIDEN NOMOR 33 TAHUN 2020 TENTANG STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL

Mahrus Hasyim¹

Abstract

Indonesia has implemented the principle of regional autonomy as widely as possible, which has been regulated normatively through the formation of applicable laws and regulations, namely Law of the Republic of Indonesia Number 33 of 2004 concerning Regional Autonomy. In more depth, what is meant by autonomy is that in the context of the implementation of regional government in accordance with the mandate of the 1945 Constitution, regional governments regulate and manage government affairs themselves according to the principles of autonomy and co-administration, including in the area of regional financial management. This emerges the latest regulation where there are problems when regional funds and village funds in each region vary greatly in the management of regional financial budgets, as has been issued through Presidential Regulation No. 33/2020 concerning Regional Unit Price Standards. Even so, the regions must make an activity or the effectiveness of regional administration run well in line with regional activities and optimal utilization of regional funds. Of course, this is very interesting when it is assessed that the management of regional finances after the enactment of the Presidential Regulation is a consideration to be able to make the best and most efficient use of regional budget sources. This study uses a normative research approach, because several things are studied in theory, norms, written norms and are a rather conceptual nature of a study. Based on the results of the research, the researcher can find Article 18 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which states that "Provincial, district, and city governments regulate and manage government affairs themselves according to the principles of autonomy and assistance tasks. Each region according to its regional character has different priorities from one region to another in the welfare of the community. The approach taken in the Regional Government Law is an asymmetrical approach, in the sense that the broadest possible autonomy provides different directions from one another according to the needs and characteristics of each region.

Keywords: governments; regulated; the principle of regional autonomy

Abstrak

Indonesia sudah menerapkan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya, di mana telah diatur secara normatif melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Secara lebih mendalam otonomi yang dimaksud adalah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai amanat UUD 1945, pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, termasuk juga dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Hal ini muncul peraturan yang terbaru di mana ada problematika ketika dana daerah dan dana desa di masing-masing daerah itu sangatlah berbeda-beda dalam pengelolaan anggaran keuangan daerah, sebagaimana telah dikeluarkan melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional. Meskipun demikian daerah harus membuat suatu kegiatan atau efektifitas penyelenggaraan daerah berjalan dengan baik seiring dengan kegiatan daerah dan pemanfaatan dana daerah yang optimal. Tentunya ini sangat menarik ketika dinilai pengelolaan keuangan daerah pasca berlakunya Peraturan Presiden tersebut menjadi pertimbangan untuk bisa memanfaatkan sumber anggaran daerah dengan sebaik-baiknya dan seefisien mungkin. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian normatif, dikarenakan beberapa hal dikaji secara teori, kaidah-kaidah, norma-norma yang secara tertulis dan merupakan sifat daripada konseptual dalam suatu penelitian. Berangkat dari hasil penelitian, maka peneliti bisa temukan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Setiap daerah sesuai karakter daerahnya mempunyai prioritas yang berbeda antara daerah satu dan daerah lainnya dalam menyejahterakan masyarakat. Pendekatan yang diambil dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah pendekatan yang bersifat

¹ Fakultas Hukum Universitas Narotama, Jl. Arief Rachman Hakim 51, Surabaya | mahrushasyim678@gmail.com.

asimetris, dalam artian bahwa otonomi seluas-luasnya memberikan arahan yang berbeda antara satu sama lainnya sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah masing-masing.

Kata kunci: pemerintah; prinsip otonomi regional; regulasi

Pendahuluan

Pada era digital saat ini dan adanya pandemi Covid-19 menyebabkan institusi negara harus memanfaatkan jaringan internet untuk mengakses keterbukaan informasi tentang sistem pengelolaan di pusat maupun daerah. institusi negara sangat membutuhkan suatu sistem pemerintahan yang bersih dan kuat (*type of a clean or good governance*). Dalam literatur disebutkan bahwa konsep *good governance* ini ditegakkan dengan tiga pilar penyangga utama yaitu negara, *civil society* dan swasta (pasar).² Urgensi terhadap kebutuhan sistem pemerintahan seperti itu tidak lepas dari keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang prima dan terhindar dari dampak buruk sistem pelayanan publik pada masa-masa sebelumnya yang sangat birokratis dan korupsi. Disiplin ilmu hukum sebenarnya sudah lama menawarkan suatu pendekatan teoritis mengenai bagaimana membangun model *good governance* melalui proses reformasi sistem administrasi dan sistem politik.

Para pakar mengamati bahwa kendati telah lama dikenal dan dikonsumsi sebagai bahan diskusi terbatas oleh kalangan peneliti dan perguruan tinggi, penerapan ide dan konsep *good governance* pada institusi-institusi pemerintah di masa-masa awal perkembangannya cukup mengalami kesulitan. Ketika itu pemerintah memiliki kekuasaan yang sangat besar sehingga dinding-dinding tebal birokrasi sebagai instrumen efektif pemerintah dan legislatif di tingkat lokal dan nasional yang selalu berada di bawah kontrol mereka sukar ditembus oleh pengaruh-pengaruh dari luar.³

Era reformasi yang ditandai oleh pergantian rezim pemerintahan yang baru yang dipandang *concern* terhadap reformasi total telah mengantarkan masyarakat Indonesia kepada kesadaran baru untuk mengubah paradigma sistem pemerintahan sentralisasi (terpusat) menjadi desentralisasi (otonomi daerah). Perubahan paradigma sentralisasi menuju desentralisasi diawali dengan dikeluarkannya paket kebijakan otonomi daerah yang ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22-1999) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah (UU No. 25-1999) jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32-2004) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah (UU No. 33-2004).⁴

Isi pokok dari paket undang-undang tersebut adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melakukan penataan kelembagaan dan personil serta melaksanakan pengaturan dan pengawasan fiskal secara otonom. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa paket Undang-undang tersebut membawa perubahan yang fundamental dalam hubungan tata pemerintahan dan tata keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran keuangan daerah. Banyak pihak berharap bahwa paket Undang-undang ini dilaksanakan dengan benar dan perubahan positif ke arah

² Anne Twomey, 'Good Governance', *Journal of the Irish Dental Association*, 2015 <<https://doi.org/10.7591/cornell/9780801452505.003.0003>>.

³ Adam Idris, 'Bingkai Reformasi Birokrasi Indonesia', *Jurnal Paradigma*, 2017.

⁴ Desi Sommaliagustina, 'Implementasi Otonomi Daerah Dan Korupsi Kepala Daerah', *Journal of Governance Innovation*, 2019 <<https://doi.org/10.36636/jogiv.v1i1.290>>.

sistem pengelolaan pemerintahan yang didasarkan pada nilai-nilai dasar *good governance* yakni transparansi, akuntabilitas dan penegakan hukum betul-betul mampu diwujudkan.

Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.⁵ kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Apabila melihat secara normatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka bisa dilihat dasar lahirnya otonomi itu berasal dari peraturan norma hukum sebagaimana Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), di mana pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini dikandung maksud bahwa pemerintah daerah di susun dan dijalankan berdasarkan prinsip (asas) otonomi dan tugas pembantuan.⁶ Lebih mendalam lagi ketika ada ketentuan yang mengatur daerah yang otonom, sistem kewenangan dan organ daerahnya lebih luas sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Hal inilah dimaksudkan bahwa pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, serta pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan (*administratif regelen en bestuur*) di daerah,⁷ kecuali oleh atau berdasarkan ketentuan undang-undang ditentukan sebagai urusan (kewenangan) pemerintah pusat.

Ada beberapa dasar pijakan dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan oleh karenanya tanpa adanya sistem ini suatu hubungan antara pusat dan daerah tidak akan berjalan dengan baik. Pada tataran menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.⁸ Apabila ditafsirkan lebih jauh, maka desentralisasi mengharuskan sistem pengelolaan keuangan daerah dikelola mandiri oleh pemerintah daerah. Hal ini tertuang dalam UU No. 33-2004 yang melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi

⁵ Adissya Mega Christia and Budi Ispriyarso, 'DESENTRALISASI FISKAL DAN OTONOMI DAERAH Di INDONESIA', *LAW REFORM*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/lr.v15i1.23360>>.

⁶ Rahyunir Rauf, 'Perkembangan Asas Tugas Pembantuan', *Jurnal Wedana*, 2018.

⁷ Reynold Simandjuntak, 'Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional', *Journal de Jure*, 2016 <<https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>>.

⁸ Idil Akbar, 'PILKADA SERENTAK DAN GELIAT DINAMIKA POLITIK DAN PEMERINTAHAN LOKAL INDONESIA', *CosmoGov*, 2017 <<https://doi.org/10.24198/cosmogov.v2i1.11852>>.

pada kepentingan publik. Hal tersebut meliputi tuntutan kepada pemerintah daerah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik. Implikasi langsung dari kewenangan dan fungsi yang diserahkan kepada daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk itu, perlu diatur perimbangan keuangan (hubungan keuangan) antara pusat dan daerah yang dimaksudkan untuk membiayai tugas yang menjadi tanggung jawabnya.⁹

Pola perimbangan kewenangan yang diikuti dengan perimbangan keuangan ini mencerminkan pula prinsip dari kebijakan desentralisasi fiskal yaitu *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada dan dilakukan dengan transparan dan akuntabilitas.¹⁰ Dari sisi keuangan negara, kebijaksanaan pelaksanaan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi kepada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Perubahan dimaksud ditandai dengan makin tingginya transfer dana dari APBN ke daerah. Pada tahun anggaran 2019, transfer dana berjumlah Rp 682,6 Triliun dari total belanja pemerintah pusat sebesar Rp 1.449,9 triliun. Dengan kata lain, sekitar 18% belanja Pemerintah Pusat ditransfer untuk dikelola oleh pemerintah daerah. Jumlah ini meningkat tajam baik nominal maupun persentasenya. Pada tahun anggaran 2018 saja, transfer dana perimbangan mencapai Rp. 529,4 dari Rp 1.286,8 triliun belanja pemerintah pusat.

Peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke daerah melalui dana perimbangan telah menyebabkan berkurangnya porsi dana yang dikelola pemerintah pusat, sebaliknya porsi dana yang menjadi tanggung jawab daerah melalui APBD meningkat tajam. Perubahan peta pengelolaan fiskal ini disertai fleksibilitas yang cukup tinggi, atau bahkan diskresi penuh dalam pemanfaatan sumber-sumber utama pembiayaan tersebut. Stimulus-stimulus keuangan daerah harus diberikan melalui bentuk pengelolaan keuangan daerah sebagai mobilisasi sumber keuangan yang dimiliki oleh suatu daerah. Pandangan seperti ini terlalu menyederhanakan dan cenderung menghasilkan rekomendasi kebijakan yang reaktif dan sepihak. Bagi penganut pandangan ini otonomi daerah akan sulit terwujud karena dari segi kualitas, sumber-sumber pembiayaan yang tersedia bagi daerah otonom sangat "kurus", sedangkan dari sudut kuantitas sumber-sumber pembiayaan tersebut sangat sedikit. Beberapa hal yang perlu diketahui berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah tentunya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No. 58-2005), menyebutkan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Lebih jauh menelaah objek pengelolaan keuangan daerah secara administrative menegaskan bahwa pada tataran penerimaan, daerah dapat melakukan dua hal; pertama, mobilisasi sumber-sumber penerimaan konvensional melalui intensifikasi dan ekstensifikasi

⁹ Taufeni Taufik, 'Pengelolaan Keuangan Desa Dalam Sistem Keuangan Negara Republik Indonesia', *Jurnal Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Riau*, 2013.

¹⁰ Simandjuntak.

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Optimalisasi pinjaman daerah dan laba BUMN. Kedua, daerah dapat melakukan optimalisasi sumber-sumber penerimaan baru, yaitu penerimaan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan. Sedangkan dari sisi pengeluaran, daerah harus dapat melakukan redefinisi proses penganggaran. Untuk mengatur semua pos-pos penerimaan dan pengeluaran dana maka dibutuhkan suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan untuk menjamin dana yang diperoleh dan dikeluarkan sesuai dengan pos-pos nya masing-masing sehingga tidak ada kebocoran atau penyelewengan dana. Dengan demikian berbagai kebijakan yang diterbitkan pemerintah dalam rangka menuju pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan berkualitas.

Salah satu tranparansi dalam kebijakan pengelolaan keuangan daerah disorot pada aspek penganggaran keuangan daerah yang sama rata, sehingga menimbulkan pertentangan. Meskipun dari segi kuantitas keuangan daerah itu sama, namun disetiap daerah itu sangat berbeda karakteristik dan bentuk kegiatan yang bisa memanfaatkan keuangan daerah walaupun otonom. Ini membuktikan berbagai ketimpangan dalam pemanfaatan penganggaran melalui peraturan perundang-undangan yang terbaru, sebagaimana dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Satuan Harga Regional (Perpres No. 33-2020) yang dilakukan oleh Presiden telah menyamaratakan antara daerah satu dengan daerah lainnya.

Di dalam pelaksanaan anggaran, standar harga satuan regional berfungsi sebagai batas tertinggi yang besarnya tidak dapat dilampaui dalam pelaksanaan anggaran kegiatan serta estimasi atau prakiraan besaran biaya tertinggi yang dapat dilampaui karena kondisi tertentu, termasuk karena adanya kenaikan harga pasar. Khusus ketentuan mengenai standar biaya perjalanan dinas luar negeri bagi pemerintahan daerah mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai standar biaya masukan yang berlaku pada anggaran kementerian negara atau lembaga.

Berdasarkan hal tersebut di atas tentu ada perbandingan secara komprehensif dan holistik terkait dengan kajian penelitian hukum ini, antara lain: Pertama, Zuhri Sayfudin¹¹ berjudul *Kemandirian Pengelolaan Keuangan Daerah Melalui Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berdasarkan Asas Otonomi Daerah*. Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Hasil penelitiannya memberikan penjelasan bahwa Desentralisasi merupakan bagian dari asas otonomi daerah yang menjadi celah masuk terhadap pengelolaan APBD. Dalam tataran normatif desentralisasi merupakan asas, akan tetap dalam tataran praktis bebrapa ahli memaknainya sebagai prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DAU dan DAK juga merupakan transformasi keuangan dari pemerintah pusat. APBD sebagai sumber keuangan daerah dikelola oleh para pejabat di daerah melalui kebijakan Perda, Keputusan dan Peraturan Kepala Daerah. Parameter dalam perubahan APBD adalah perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum, terjadi pergeseran unit organisasi, dan keadaan mendesak dan darurat. Tiga parameter ini tidak bersifat kumulatif, akan tetapi dapat bersifat relatif. Pada tahap perumusan, penyusunan, perubahan dan penetapan parameter ini telah menimbulkan penyimpangan kebijakan yang diambil oleh pejabat daerah. Kerjasama antara lembaga

¹¹ Zuhri Sayfudin, 'Kemandirian Pengelolaan Keuangan Daerah Melalui Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berdasarkan Asas Otonomi Daerah', 2013.

legislatif dan eksekutif sebagai otoritas tertinggi dalam pengambilan kebijakan menjadikan semua kebijakan seolah-olah legal. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang para pejabat terikat oleh "asas spesialisasi". Asas ini merupakan parameter terkait ada dan tidaknya penyimpangan administratif yang dilakukan oleh pejabat daerah. Konsep delegasi dan mandat juga akan menjadi penentu terhadap tugas dan wewenang yang akan dijalankan oleh pejabat daerah. Agar tidak makin terjadi disorientasi pemerintah juga telah memberikan formulasi ke depannya dapat lebih baik melalui RUU tentang Pemerintah Daerah. Dengan demikian korelasi otonomi daerah terhadap pengelolaan APBD tidak terlepas dengan desentralisasi dan pola kebijakan yang diambil oleh pejabat daerah. Parameter perubahan APBD seharusnya lebih detail dan dikaji secara dalam agar Perda, Keputusan dan Peraturan Kepala Daerah sebagai legalitas tertinggi dapat meminimalisir terjadinya penyimpangan dari pejabat daerah. Berangkat dari paparan tersebut menjadi hal berbeda tidak hanya masalah pengelolaan keuangan daerah pada daerah yang bersifat otonomi, namun pada aspek penganggarannya dan administrasinya ketika ada peraturan yang bersifat normatif melalui Perpres No. 33-2020 yang menerapkan prinsip sama rata disetiap daerah, walaupun disisi lain daerah itu mempunyai karakteristik masing-masing yang secara administrasi perlu adanya perbedaan penganggaran keuangannya. Ini membuktikan tidak harmonisnya antara hubungan pusat dan daerah tanpa memberikan kepastian hukum bahwa di setiap daerah itu berbeda masalah administrasi keuangan untuk pengelolaan keuangan daerah masing-masing secara desentralistik. Meskipun demikian yang dikemukakan oleh Zuhri Sayfudin berbeda karena hanya mengemukakan bahwa setiap pejabat daerah mempunyai tugas dan kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah dalam bentuk kebijakan-kebijakan daerah. Hal ini tidak sama yang telah dikemukakan oleh peneliti karena ada perubahan paradigma berfikir baru dalam pengelolaan keuangan daerah pasca diterbitkannya Perpres No. 33-2020.

Kedua, Yuni Setyawati,¹² *Pengaruh Pengetahuan Anggaran Anggota Dewan terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) Dengan Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Variabel Pemoderasi (Study Empiris Di Karesidenan Surakarta)*. Hasil penelitiannya mengedepankan pada 1) pengaruh pengetahuan anggaran anggota dewan terhadap pengawasan keuangan daerah tidak dimoderasi oleh partisipasi masyarakat, 2) pengaruh pengetahuan anggaran anggota dewan terhadap pengawasan keuangan daerah tidak dimoderasi oleh transparansi kebijakan publik. Hal ini sangat berbeda dengan kajian yang diteliti oleh peneliti, bahwa tidak hanya masalah pengelolaan keuangan daerah pada daerah yang bersifat otonomi, namun pada aspek penganggarannya dan administrasinya ketika ada peraturan yang bersifat normative melalui Perpres No. 30-2020 yang menerapkan prinsip sama rata disetiap daerah, walaupun disisi lain daerah itu mempunyai karakteristik masing-masing yang secara administrasi perlu adanya perbedaan penganggaran keuangannya. Ini membuktikan tidak harmonisnya antara hubungan pusat dan daerah tanpa memberikan kepastian hukum bahwa disetiap daerah itu berbeda masalah administrasi keuangan untuk pengelolaan keuangan daerah masing-masing.

¹² Yuni Setyawati, 'Pengaruh Pengetahuan Anggaran Anggota Dewan Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) Dengan Partisipasi Masyarakat Dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Variabel Pemoderasi (Study Empiris Di Karesidenan Surakarta).'

Ketiga, Baren Sipayung,¹³ *Independensi Kewenangan Pengelolaan Keuangan Daerah oleh Kepala Daerah dalam Kaitannya Dengan UU Administrasi Pemerintahan dan UU Pemerintahan Daerah*. Penelitian ini dihasilkan bahwa setiap dana yang dianggarkan dalam rangka melaksanakan program dan kegiatan, indikator kinerjanya harus terukur secara jelas, direpresentasikan berupa tolok ukur kinerja serta target dan sasaran yang memenuhi aspek keadilan, efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas dan disiplin anggaran serta memberikan manfaat pada masyarakat. Dengan penyusunan anggaran berbasis kinerja diharapkan rencana dan program-program pembangunan yang disusun dapat mengarah pada terwujudnya sasaran yang telah ditetapkan, tercapainya hasil yang optimal dari setiap belanja yang dilakukan guna meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik, tercapainya efisiensi serta peningkatan produktivitas kualitas produk serta jasa untuk mewujudkan kesinambungan pembangunan dan kemandirian daerah. Oleh karena itu penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara pemerintah berkewajiban untuk bertanggungjawab atas proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporan serta penggunaan sumber dayanya. Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing kepala SKPD yang disajikan dalam format RKA-SKPD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

Hal ini berbeda dengan peneliti, dikarenakan tidak hanya masalah pengelolaan keuangan daerah pada daerah yang bersifat otonomi, namun pada aspek penganggarannya dan administrasinya ketika ada peraturan yang bersifat normative melalui Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang *Standar Harga Satuan Regional* yang menerapkan prinsip sama rata disetiap daerah, walaupun disisi lain daerah itu mempunyai karakteristik masing-masing yang secara administrasi perlu adanya perbedaan penganggaran keuangannya. Ini membuktikan tidak harmonisnya antara hubungan pusat dan daerah tanpa memberikan kepastian hukum bahwa disetiap daerah itu berbeda masalah administrasi keuangan untuk pengelolaan keuangan daerah masing-masing. Berangkat dari hal tersebut di atas, maka yang menjadi suatu rumusan masalah pada penelitian ini adalah bagaimana pengelolaan keuangan daerah pasca berlakunya Perpres No. 33-2020 dilihat dari sudut pandang asas desentralisasi sebagai bagian dari prinsip otonomi seluas-luasnya di daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif yang dilakukan melalui pengkajian kepustakaan. Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.¹⁴

¹³ Baren Sipayung, 'Independensi Kewenangan Pengelolaan Keuangan Daerah Oleh Kepala Daerah Dalam Kaitannya Dengan UU Administrasi Pemerintahan Dan UU Pemerintahan Daerah' (Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi Administrasi Publik Universitas Terbuka, 2019).

¹⁴ Sulistyani Eka Lestari and Hardianto Djanggih, 'URGENSI HUKUM PERIZINAN DAN PENE-GAKANNYA SEBAGAI SARANA PENCEGAHAN PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP', *Masalah-Masalah Hukum*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/mmh.48.2.2019.147-163>>.

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Prinsip *Good Governance and Good Government* Pasca Perpres No. 33-2020

Kegiatan pengelolaan keuangan ini disebut dengan siklus pengelolaan keuangan daerah. Pada tataran bidang Anggaran memiliki tugas pokok dan fungsi melaksanakan penyusunan anggaran dalam APBD. Pelaksanaan penyusunan anggaran, bidang anggaran di setiap daerah maupun kota atau kabupaten melaksanakan kegiatan Analisis Standar Belanja (ASB) yang bekerja sama dengan instansi terkait, seperti perguruan tinggi, maupun badan pemeriksa anggaran maupun keuangan, sehingga ada *take and give* antar pemerintahan di daerah. Kegiatan ASB merupakan perhitungan terhadap belanja-belanja dalam suatu kegiatan, agar tidak melebihi daripada padu yang telah ditetapkan oleh ASB. Dalam penyusunan APBD, harus terintegrasi dengan unit perencanaan anggaran (*e-planning*) yang terintegrasi dengan sistem penganggaran (*e-budgeting*) yang ada di kota maupun kabupaten dengan menggunakan SIPKD.

Salah satu pelaksanaan prinsip *good governance and good government* dengan mengedepankan pada *good financial governance*, yakni adanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan.¹⁵ Partisipasi masyarakat akan pengelolaan keuangan daerah pada hakikatnya dimulai sejak dari tahap Perencanaan. Berdasarkan Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945, mengatur dengan jelas dan tegas bahwa rakyat berhak untuk ikut dalam penyusunan dan pengambilan keputusan anggaran. Muryawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbangda) menjadi focus selanjutnya untuk efektifitas penganggaran dalam pengelolaan keuangan daerah adalah membentuk forum untuk mematangkan rencana pembangunan daerah (RKPD). Musrenbangda merupakan agenda tahunan dimana masyarakat saling bertemu dan berdiskusi tentang masalah yang mereka hadapi dan prioritas pembangunan jangka pendek. Prioritas yang telah tersusun, kemudian diusulkan kepada pemerintah yang lebih tinggi dan melalui Bappeda (Badan Perencanaan) usulan masyarakat tersebut dikategorisasikan berdasarkan urusan dan alokasi anggaran. Apabila melihat kedua aspek tersebut yakni pelibatan partisipasi masyarakat dan Muryawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbangda) sepertinya secara ketat akan diawasi oleh Dirtjen Perimbangan Keuangan sesuai dengan Perpres No. 33-2020. Sangat dimungkinkan ketika terkait dengan belanja barang yang tidak diatur pada Perpres No. 33-2020, apakah boleh diatur dalam perkada termasuk untuk pengadaan pakaian dinas dan kelengkapannya untuk DPRD. Inilah yang dikatakan bahwa sesuai dengan Pasal 3 ayat (2), kepala daerah dapat menetapkan standar harga satuan selain yang diatur dalam Perpres dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, kepatutan, dan kewajaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam penyusunannya, pemda dapat melihat referensi yang ada, misalnya pada *e-catalogue*. Sepanjang tetap memperhatikan 4 prinsip dan referensi tersedia, maka biaya tersebut dapat diatur melalui Peraturan Kepala Daerah. Disisi lain pengaturan Perpres 33 Tahun 2020 sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (2) Perpres No. 33-2020, yakni Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan perjalanan dinas dalam negeri dan luar negeri bagi pemerintahan daerah diatur dengan Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Pasal 4 ayat (2) Perpres No. 33-2020

¹⁵ Mulyanto Nugroho, 'Corporate Governance and Firm Performance', *Accounting*, 2021 <<https://doi.org/10.5267/j.ac.2020.10.019>>.

membuktikan kerancuan ketika dalam hal tata cara pelaksanaan perjalanan dinas dalam negeri dan luar negeri bagi pemerintahan daerah belum diatur secara rinci dan membuktikan aturan hukum dalam pasal tersebut lemah, sehingga mengakibatkan multi tafsir. Buktinya adalah dalam penganggaran dan administrasi secara teknis belum diatur, kemudian bentuknya seperti apa juga hal ini masih rancu, sehingga perlu adanya kajian lebih lanjut.

Perlunya dibangun *good governance and good government* adalah memberikan jaminan kepastian dalam pengelolaan keuangan daerah dengan tetap memberikan penganggaran secara transparan dan akuntabilitas, di samping harus ada pemenuhan target dalam mencapai pembangunan daerah yang efektif dan efisien, serta tetap menjaga marwah kebijakan dan keputusan dari kepala daerah melalui peraturan kepala daerah.

Penggunaan Asas Diskresi Pasca Peraturan Perpres No. 33-2020

Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.¹⁶ Lebih lanjut, dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30-2014) menyatakan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang dan bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya keadaan bencana alam atau gejolak politik. Lebih lanjut, diskresi pejabat pemerintahan meliputi¹⁷ pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan; pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17-2003), kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang dipegang oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dimana APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Dengan demikian, dimungkinkan apabila APBD

¹⁶ Agus Budi Susilo, 'MAKNA DAN KRITERIA DISKRESI KEPUTUSAN DAN/ATAU TINDAKAN PEJABAT PUBLIK DALAM MEWUJUDKAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK', *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 2015 <<https://doi.org/10.25216/jhp.4.1.2015.133-152>>.

¹⁷ Sabarudin Hulu, 'PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA ATAS TINDAKAN DISKRESI PEJABAT PEMERINTAHAN YANG BERINDIKASI ADANYA PENYALAHGUNAAN WEWENANG', *Masalah-Masalah Hukum*, 2018 <<https://doi.org/10.14710/mmh.47.2.2018.167-174>>.

pemerintah daerah tertentu menetapkan sendiri standar biaya masing-masing sesuai kemampuan daerahnya sepanjang pelaksanaannya tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan APBD dan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Dalam hal penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah secara efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat serta penerapan anggaran berbasis kinerja, maka penetapan standar biaya dalam pembebanan belanja daerah merupakan bentuk dari diskresi pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah tersebut sepanjang memenuhi ketentuan terkait peruntukan, penggunaan, dan syarat pemberlakuan diskresi.¹⁸ Dengan demikian, tidak serta merta pemerintah daerah bebas dalam menentukan standar harga biaya sendiri, melainkan standar kewajaran dan kemampuan daerah yang berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional yang disandingkan dengan penganggaran berbasis kinerja.

Apabila melihat gambaran tersebut, maka sudah barang tentu melalui pengaturan Perpres No. 33-2020 harus juga mempertimbangkan kebutuhan di setiap daerah serta kemampuannya dalam pengelolaan keuangan di daerah. Peneliti sependapat dengan apabila APBD pemerintah daerah tertentu menetapkan sendiri standar biaya masing-masing sesuai kemampuan daerahnya sepanjang pelaksanaannya tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan APBD dan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pada akhirnya *good governance, good government and good financial governance* berjalan beriringan sesuai dengan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di daerah.

Kesimpulan

Pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan. Dengan diundangkannya Perpres No. 33-2020 telah mengubah prinsip otonomi seluas-luasnya yang dimiliki oleh daerah sebagaimana UUD NRI Tahun 1945. Melalui pengaturan Perpres No. 33-2020 harus juga mempertimbangkan kebutuhan di setiap daerah serta kemampuannya dalam pengelolaan keuangan di daerah. Peneliti sependapat dengan apabila APBD pemerintah daerah tertentu menetapkan sendiri standar biaya masing-masing sesuai kemampuan daerahnya sepanjang pelaksanaannya tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan APBD dan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pada akhirnya *good governance, good government and good financial*

¹⁸ Anggit Sulistiawan, Budi Ispriyarso, and Aprista Ristyawati, 'BENTUK DAN MEKANISME PERENCANAAN KEUANGAN DAERAH YANG PARTISIPATIF GUNA MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS PUBLIK', *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/jphi.v-1i2.146-157>>.

governance berjalan beriringan sesuai dengan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di daerah.

Daftar Pustaka

- Akbar, Idil, 'PILKADA SERENTAK DAN GELIAT DINAMIKA POLITIK DAN PEMERINTAHAN LOKAL INDONESIA', *CosmoGov*, 2017 <<https://doi.org/10.24198-/cosmogov.v2i1.11852>>
- Christia, Adissya Mega, and Budi Ispriyarso, 'DESENTRALISASI FISKAL DAN OTONOMI DAERAH Di INDONESIA', *LAW REFORM*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/lr.v-15i1.23360>>
- Hulu, Sabarudin, 'PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA ATAS TINDAKAN DISKRESI PEJABAT PEMERINTAHAN YANG BERINDIKASI ADANYA PENYALAHGUNAAN WEWENANG', *Masalah-Masalah Hukum*, 2018 <<https://doi.org/10.14710/mmh.47.2.2-018.167-174>>
- Idris, Adam, 'Bingkai Reformasi Birokrasi Indonesia', *Jurnal Paradigma*, 2017
- Lestari, Sulistyani Eka, and Hardianto Djanggih, 'URGENSI HUKUM PERIZINAN DAN PENEGAKANNYA SEBAGAI SARANA PENCEGAHAN PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP', *Masalah-Masalah Hukum*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/mmh.48.-2.2019.147-163>>
- Nugroho, Mulyanto, 'Corporate Governance and Firm Performance', *Accounting*, 2021 <<https://doi.org/10.5267/j.ac.2020.10.019>>
- Rauf, Rahyunir, 'Perkembangan Asas Tugas Pembantuan', *Jurnal Wedana*, 2018
- Sayfudin, Zuhri, 'Kemandirian Pengelolaan Keuangan Daerah Melalui Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berdasarkan Asas Otonomi Daerah', 2013
- Setyawati, Yuni, 'Pengaruh Pengetahuan Anggaran Anggota Dewan Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) Dengan Partisipasi Masyarakat Dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Variabel Pemoderasi (Study Empiris Di Karesidenan Surakarta).'
- Simandjuntak, Reynold, 'Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional', *Journal de Jure*, 2016 <<https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>>
- Sipayung, Baren, 'Independensi Kewenangan Pengelolaan Keuangan Daerah Oleh Kepala Daerah Dalam Kaitannya Dengan UU Administrasi Pemerintahan Dan UU Pemerintahan Daerah' (Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi Administrasi Publik Universitas Terbuka, 2019)
- Sommaliagustina, Desi, 'Implementasi Otonomi Daerah Dan Korupsi Kepala Daerah', *Journal of Governance Innovation*, 2019 <<https://doi.org/10.36636/jogiv.v1i1.290>>
- Sulistiawan, Anggit, Budi Ispriyarso, and Aprista Ristyawati, 'BENTUK DAN MEKANISME PERENCANAAN KEUANGAN DAERAH YANG PARTISIPATIF GUNA MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS PUBLIK', *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/jphi.v1i2.146-157>>
- Susilo, Agus Budi, 'MAKNA DAN KRITERIA DISKRESI KEPUTUSAN DAN/ATAU TINDAKAN PEJABAT PUBLIK DALAM MEWUJUDKAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK', *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 2015 <<https://doi.org/10.25216/jhp.4.1.2-015.133-152>>

Taufik, Taufeni, 'Pengelolaan Keuangan Desa Dalam Sistem Keuangan Negara Republik Indonesia', *Jurnal Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Riau*, 2013
Twomey, Anne, 'Good Governance', *Journal of the Irish Dental Association*, 2015 <<https://doi.org/10.7591/cornell/9780801452505.003.0003>>