

KEWENANGAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 12 TAHUN 2019 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH



Ilustrasi: <http://keuanganlsm.com>

I. PENDAHULUAN

Keuangan negara/daerah merupakan uang rakyat yang bersumber dari rakyat dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Pengelolaan keuangan negara/daerah yang baik sangat penting agar uang negara dapat dipergunakan dengan efektif dan efisien untuk pembangunan. Salah satu bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik adalah adanya pemberian kewenangan yang seimbang kepada pengelola keuangan negara/daerah.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *authority* dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Dalam *Black’s Law Dictionary*, *authority* diartikan sebagai: “*Legal power a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*” atau (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).¹

¹ Ridwan HR., 2007, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hal.99.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui 3 (tiga) sumber yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.²

Pengertian atribusi, delegasi dan mandat diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu sebagai berikut:

- a. **Atribusi** adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-undang.³
- b. **Delegasi** adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.⁴
- c. **Mandat** adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.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 Sedangkan pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.⁷ Siklus pengelolaan keuangan daerah dapat digambarkan dalam bagan alir berikut ini.

² Philipus M. Hadjon, *Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, Hal. 112

³ Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 angka 22

⁴ Ibid, Pasal 1 angka 23

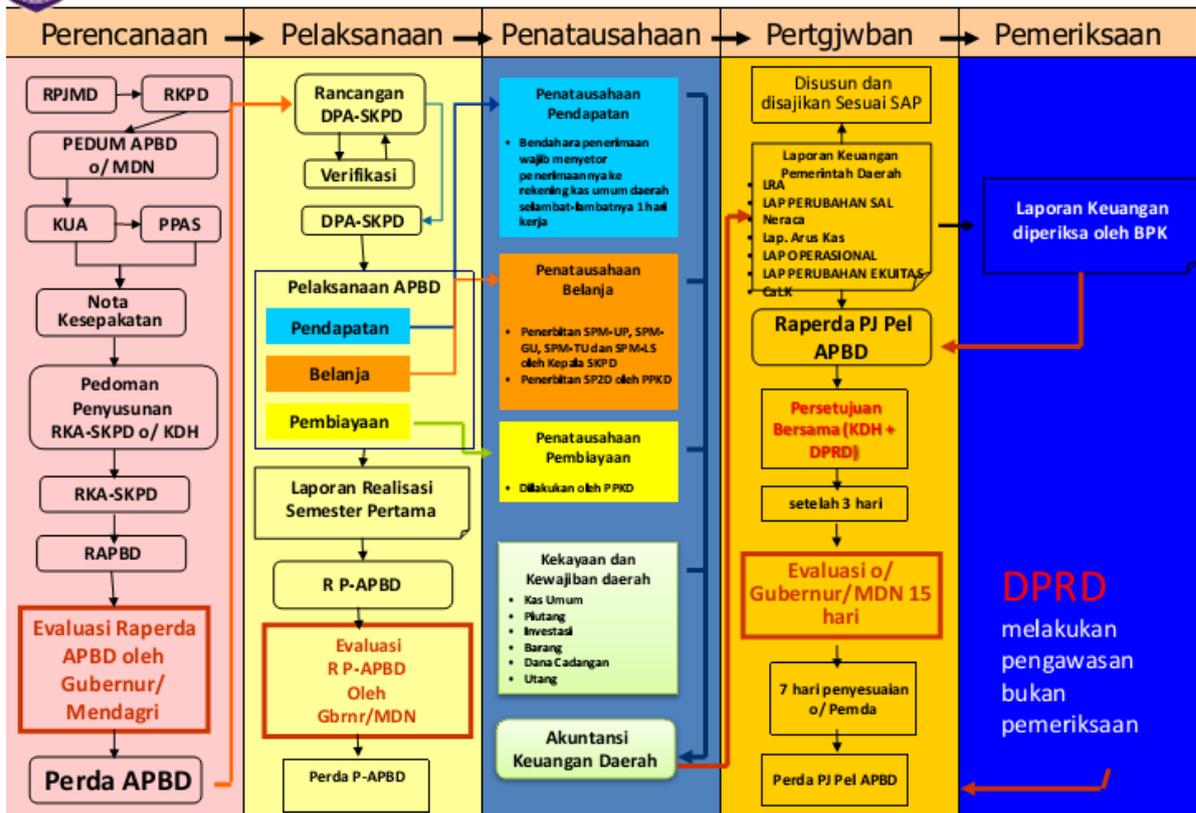
⁵ Ibid, Pasal 1 angka 24

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 1 angka 1

⁷ Ibid, Pasal 1 Angka 2



PERENCANAAN DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH



Sumber: <http://www.bpkp.go.id>

Pengertian istilah-istilah maupun singkatan-singkatan dalam bagan di atas berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dapat dijelaskan antara lain sebagai berikut:

- RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun;
- RKP (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun;
- APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah;
- KUA (Kebijakan Umum APBD) adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun;
- PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) 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;
- RKA-SKPD (Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah) 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;
- g. DPA SKPD (Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah) 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;
 - h. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri;
 - i. Kepala Daerah adalah gubernur bagi daerah provinsi, bupati bagi daerah kabupaten, atau wali kota bagi daerah kota;
 - j. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;

Dalam melaksanakan kekuasaan, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah.⁸

Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat SKPKD adalah unsur penunjang urusan pemerintahan pada pemerintah daerah yang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah.⁹

Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.¹⁰

Pengelola keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP Pengelolaan Keuangan Daerah) antara lain:

1. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah;
2. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
3. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD);
4. Pengguna Anggaran (PA);
5. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA);
6. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPTK-SKPD);
7. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK-SKPD);
8. Pejabat Penatausahaan Keuangan Unit SKPD (PPK-Unit SKPD);
9. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran.
10. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)

Tugas dan kewenangan pejabat pengelola keuangan daerah diatur dalam PP Pengelolaan Keuangan Daerah. Agar pelaksanaan fungsi pelayanan pemerintah

⁸ Ibid, Pasal 4 ayat (3)

⁹ Ibid, pasal 1 angka 66

¹⁰ Ibid, pasal 1 angka 71

kepada masyarakat berjalan efektif dan efisien maka kewenangan tersebut dapat dilimpahkan. Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa pendelegasian kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan dan pelimpahan kewenangan memiliki akibat hukum yang berbeda tergantung jenis perolehan kewenangnya.

II. PERMASALAHAN

Bertolak dari paparan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan/pembahasan dalam penulisan hukum ini adalah:

1. Bagaimana kewenangan pengelolaan keuangan daerah dan batasan tanggung jawab secara hukum administrasi?
2. Bagaimana kewenangan pengelola keuangan daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 dan jenis kewenangnya?

III. PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pengelolaan Keuangan Daerah dan Batasan Tanggung jawab Secara Hukum Administrasi

Sumber kewenangan dibagi dua macam yaitu atribusi dan pelimpahan. Pelimpahan kewenangan dibagi menjadi dua yaitu delegasi dan mandat. Uraian dan batasan tanggung jawab masing-masing kewenangan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Atribusi

Berdasarkan Undang - Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) Pasal 1 angka 22, Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang.

Dalam pasal 12 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila:

- a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
- b. merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
- c. atribusi diberikan kepada badan dan/atau pejabat Pemerintahan.

Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggung jawab kewenangan berada pada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan. kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.¹²

¹² Ibid, Pasal 12 ayat (2) dan (3)

2. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Angka 23, delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Kewenangan yang didelegasikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain, badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi dapat mensubdelegasikan tindakan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan lain dengan ketentuan:

- a. dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan;
- b. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
- c. paling banyak diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.¹³

Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan delegasi dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan pendelegasian kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang telah didelegasikan.¹⁵

Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi, tanggung jawab kewenangan berada pada penerima delegasi.¹⁶

3. Mandat

Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Pelimpahan kewenangan secara umum diatur Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. PP Pengelolaan Keuangan Daerah juga mengatur mengenai pelimpahan kekuasaan, tugas dan wewenang dalam pengelolaan keuangan daerah.

¹³ Ibid, Pasal 13 ayat (3) dan (4)

¹⁴ Ibid, pasal 13 ayat (5)

¹⁵ Ibid, pasal 13 ayat (6)

¹⁶ Ibid, pasal 13 ayat (7)

Badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat memberikan mandat kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menerima mandat harus menyebutkan atas nama badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat.¹⁷

Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat dapat menarik kembali wewenang yang telah dimandatkan.¹⁸

Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tanggung jawab kewenangan tetap pada pemberi mandat.¹⁹

Perbedaan utama antara pelimpahan kewenangan secara delegasi dan mandat adalah terkait tanggung jawab dan tanggung gugat atas pelimpahan kewenangan tersebut. Tanggung jawab dan tanggung gugat atas pelimpahan wewenang berupa delegasi beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Sedangkan tanggung jawab dan tanggung gugat atas pelimpahan wewenang berupa mandat tetap berada pada pemberi mandat.

B. Kewenangan Pengelola Keuangan Daerah dan Jenis Kewenangannya

Pengelola keuangan daerah sebagaimana disebut dalam PP Pengelolaan Keuangan Daerah setidaknya ada 10 jabatan pengelola keuangan daerah. Tugas dan kewenangan masing-masing pengelola keuangan daerah dan jenis kewenangannya dapat dijelaskan dibawah ini.

1. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.²⁰

Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan:

- a. menyusun rancangan peraturan daerah (Perda) tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban

¹⁷ Ibid, pasal 14 ayat (3) dan (4)

¹⁸ Ibid, pasal 14 ayat (5) dan (6)

¹⁹ Ibid, pasal 14 ayat (7) dan (8)

²⁰ Ibid, Pasal 4 ayat (1)

- pelaksanaan APBD;
- b. mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - c. menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - d. menetapkan kebijakan terkait pengelolaan keuangan daerah;
 - e. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait pengelolaan keuangan daerah yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
 - f. menetapkan kebijakan pengelolaan APBD;
 - g. menetapkan KPA;
 - h. menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
 - i. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
 - j. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
 - k. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
 - l. menetapkan pejabat lainnya dalam rangka pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - m. melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 4 ayat (3) PP Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa dalam melaksanakan kekuasaan, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah.

Kemudian dalam pasal 4 ayat (4) PP Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa Pejabat Perangkat Daerah terdiri atas:

- a. sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. kepala SKPKD selaku PPKD; dan
- c. kepala SKPD selaku PA.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 6 ayat (2) huruf c menyatakan bahwa kekuasaan keuangan negara diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kepala daerah memiliki kewenangan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan **kewenangan atribusi**.

2. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah

Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah mempunyai tugas:

- a. koordinasi dalam pengelolaan keuangan daerah;
- b. koordinasi di bidang penyusunan rancangan APBD, rancangan perubahan APBD, dan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- c. koordinasi penyiapan pedoman pelaksanaan APBD;
- d. memberikan persetujuan pengesahan DPA SKPD;
- e. koordinasi pelaksanaan tugas lainnya di bidang pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. memimpin TAPD.²¹

Dalam melaksanakan tugasnya, koordinator pengelolaan keuangan daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.²²

Berdasarkan uraian diatas maka kewenangan sekretaris daerah sebagai koordinator pengelola keuangan daerah merupakan **kewenangan mandat**. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak diatur mengenai kewenangan sekretaris daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.

3. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD)

Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat SKPKD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang, yang juga melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Kepala SKPKD tingkat provinsi biasanya Kepala Biro Keuangan sedangkan tingkat kabupaten/kota dijabat oleh Kepala Badan/Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah. Kepala SKPKD selain sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) juga menjabat sebagai kepala SKPD/Pengguna Anggaran SKPD dan Bendahara Umum Daerah.

Kepala SKPKD selaku PPKD mempunyai tugas:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah;
- b. menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- c. melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah diatur dalam Perda;
- d. melaksanakan fungsi BUD; dan
- e. melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²³

Dalam pasal 4 ayat (3) dan (4) huruf b PP Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan kepala daerah dalam melaksanakan kekuasaan, kepala daerah melimpahkan sebagian atau keseluruhan kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban,

²¹ Ibid, Pasal 6 ayat (1)

²² Ibid, Pasal 6 ayat (2)

²³ Ibid, Pasal 7 ayat (1)

serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah yaitu Kepala SKPKD selaku PPKD. Pengaturan tersebut mengindikasikan bahwa kewenangan Kepala SKPKD sebagai PPKD merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan berupa **mandat**.

Salah satu tugas dan kewenangan PPKD adalah melaksanakan fungsi BUD. Tugas dan kewenangan tersebut diatur dalam PP Pengelolaan Keuangan Daerah.

PPKD dalam melaksanakan fungsinya selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) berwenang:

- a. menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
- b. mengesahkan DPA SKPD;
- c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
- d. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas umum daerah;
- e. melaksanakan pemungutan pajak daerah;
- f. menetapkan SPD;
- g. menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
- h. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- i. menyajikan informasi keuangan daerah; dan
- j. melakukan pencatatan dan pengesahan dalam hal penerimaan dan pengeluaran daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak dilakukan melalui rekening kas umum daerah.²⁴

Dalam menjalankan fungsi BUD yang sangat luas, PPKD selaku BUD dapat mengusulkan Kuasa BUD untuk menjalankan tugas-tugas BUD. Dalam pasal 8 ayat (1) PP Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa PPKD selaku BUD mengusulkan pejabat di lingkungan SKPKD kepada kepala daerah untuk ditetapkan sebagai Kuasa BUD. Kemudian dalam ayat (2) nya menyatakan bahwa Kuasa BUD ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa PPKD selaku BUD merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan berupa **delegasi**.

Kuasa BUD adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan tugas BUD.²⁵ Kuasa BUD mempunyai tugas:

- a. menyiapkan anggaran kas;
- b. menyiapkan SPD;
- c. menerbitkan SP2D;
- d. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
- e. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- f. menyimpan uang daerah;

²⁴ Ibid, Pasal 7 ayat (2)

²⁵ Ibid, Pasal 1 angka 73

- g. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi;
- h. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan PA/KPA atas Beban APBD;
- i. melaksanakan pemberian pinjaman daerah atas nama pemerintah daerah;
- j. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah; dan
- k. melakukan penagihan piutang daerah.²⁷

Kuasa BUD bertanggung jawab kepada PPKD selaku BUD.²⁸ Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan Kuasa BUD merupakan **mandat** dari kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah.

4. Pengguna Anggaran (PA)

Pengertian Pengguna Anggaran sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pasal 1 angka 12 adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Sedangkan dalam pasal 1 angka 68 PP Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas dan fungsi SKPD yang dipimpinnya.

Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) selaku Pengguna Anggaran (PA) mempunyai tugas:

- a. menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD;
- b. menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD;
- c. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- d. melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya;
- e. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- f. melaksanakan pemungutan retribusi daerah;
- g. mengadakan ikatan/perjanjian kerja sama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
- h. menandatangani Surat Perintah Membayar (SPM);
- i. mengelola utang dan piutang daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya;
- j. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya;
- k. mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya;
- l. menetapkan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) dan Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) SKPD;
- m. menetapkan pejabat lainnya dalam SKPD yang dipimpinnya dalam rangka pengelolaan keuangan daerah; dan
- n. melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁹

²⁷ Ibid, Pasal 8 ayat (1) dan (3)

²⁸ Ibid, Pasal 8 ayat (4)

²⁹ Ibid, Pasal 10 ayat (1)

Dalam pasal 4 ayat (3) dan (4) huruf c PP Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau keseluruhan kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah yaitu Kepala SKPD selaku PA. PA bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.³⁰ Dari uraian tersebut mengindikasikan bahwa kewenangan PA bersumber dari pelimpahan berupa **mandat**.

5. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)

PA dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala Unit SKPD selaku KPA.³¹

Pelimpahan kewenangan meliputi:

- a. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- b. melaksanakan anggaran Unit SKPD yang dipimpinnya;
- c. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- d. mengadakan ikatan/perjanjian kerja sama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
- e. melaksanakan pemungutan retribusi daerah;
- f. mengawasi pelaksanaan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya; dan
- g. melaksanakan tugas KPA lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³²

Dalam pasal 5 huruf a Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintahan daerah : ...b. menetapkan kuasa pengguna anggaran dan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran. Pelimpahan kewenangan ditetapkan oleh kepala daerah atas usul kepala SKPD.³³ Dari bahasan diatas sangat jelas dinyatakan bahwa KPA merupakan kewenangan yang bersumber dari **mandat**.

6. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPTK SKPD)

PPTK adalah pejabat pada unit SKPD yang melaksanakan 1 (satu) atau beberapa kegiatan dari suatu program sesuai dengan bidang tugasnya.³⁴ PA/KPA dalam melaksanakan kegiatan menetapkan pejabat pada SKPD/Unit SKPD selaku PPTK. PPTK bertugas membantu tugas dan wewenang PA/KPA. Dalam

³⁰ Ibid, Pasal 10 ayat (2)

³¹ Ibid, Pasal 11 ayat (1)

³² Ibid, Pasal 11 ayat (4)

³³ Ibid, pasal 11 ayat (3)

³⁴ Ibid, Pasal 1 angka 74

melaksanakan tugas dan wewenang, PPTK bertanggung jawab kepada PA/KPA.³⁵ PPTK merupakan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menduduki jabatan struktural sesuai dengan tugas dan fungsinya.³⁶

Dalam pasal 10 ayat 1 huruf 1 PP Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan Kepala SKPD selaku PA mempunyai tugas: ... 1. menetapkan PPTK dan PPK SKPD. PPTK merupakan Pejabat Pelaksana dan tugasnya membantu tugas dan wewenang PA/KPA sehingga dapat disimpulkan bahwa sumber kewenangan PPTK adalah **mandat** dari PA/KPA.

7. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK SKPD)

Kepala SKPD selaku PA menetapkan PPK SKPD untuk melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD. PPK SKPD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. melakukan verifikasi Surat Permintaan Pembayaran-Uang Persediaan (SPP-UP), Surat Permintaan Pembayaran-Ganti Uang (SPP-GU), Surat Permintaan Pembayaran-Tambah Uang (SPP-TU), dan Surat Permintaan Pembayaran-Langsung (SPP-LS) beserta bukti kelengkapannya yang diajukan oleh Bendahara Pengeluaran;
- b. menyiapkan SPM;
- c. melakukan verifikasi laporan pertanggungjawaban bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran;
- d. melaksanakan fungsi akuntansi pada SKPD; dan
- e. menyusun laporan keuangan SKPD.³⁷

Sama halnya dengan PPTK, penetapan PPK SKPD diatur Dalam pasal 10 ayat 1 huruf 1 PP Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan Kepala SKPD selaku PA mempunyai tugas: ... 1. menetapkan PPTK dan PPK SKPD. PPK SKPD merupakan pejabat penatausaha dan tugasnya membantu tugas dan wewenang PA/KPA sehingga dapat disimpulkan bahwa sumber kewenangan PPTK adalah **mandat** dari PA/KPA.

8. Pejabat Penatausahaan Keuangan Unit SKPD (PPK Unit SKPD)

Dalam hal PA melimpahkan sebagian kewenangannya kepada KPA karena pertimbangan, PA menetapkan PPK Unit SKPD untuk melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada Unit SKPD. PPK Unit SKPD mempunyai tugas:

- a. melakukan verifikasi SPP-TU dan SPP-LS beserta bukti kelengkapannya yang diajukan oleh bendahara pengeluaran pembantu;
- b. menyiapkan Surat Perintah Membayar-Tambah Uang (SPM-TU) dan Surat Perintah Membayar-Langsung (SPM-LS), berdasarkan SPP-TU dan SPP-LS yang diajukan oleh bendahara pengeluaran pembantu; dan

³⁵ Ibid, Pasal 12

³⁶ Ibid, Pasal 13 ayat (2)

³⁷ Ibid, Pasal 14 ayat (2)

- c. melakukan verifikasi laporan pertanggungjawaban bendahara penerimaan pembantu dan bendahara pengeluaran pembantu.³⁸

PPK Unit SKPD memiliki fungsi yang hampir sama dengan PPK SKPD, sehingga kewenangannya sama dengan PPK SKPD yaitu kewenangan **mandat** dari PA/KPA.

9. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran

Bendahara penerimaan memiliki tugas dan wewenang menerima, menyimpan, menyetor ke rekening kas umum daerah, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan pendapatan daerah yang diterimanya.³⁹ Dalam hal PA melimpahkan sebagian kewenangannya kepada KPA, kepala daerah dapat menetapkan bendahara penerimaan pembantu pada unit kerja SKPD yang bersangkutan.⁴⁰ Bendahara penerimaan pembantu memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan lingkup penugasan yang ditetapkan kepala daerah.⁴¹

Bendahara pengeluaran memiliki tugas dan wewenang:

- a. mengajukan permintaan pembayaran menggunakan SPP UP, SPP GU, SPP TU, dan SPP LS;
- b. menerima dan menyimpan UP, GU, dan TU;
- c. melaksanakan pembayaran dari UP, GU, dan TU yang dikelolanya;
- d. menolak perintah bayar dari PA yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. meneliti kelengkapan dokumen pembayaran;
- f. membuat laporan pertanggungjawaban secara administratif kepada PA dan laporan pertanggungjawaban secara fungsional kepada BUD secara periodik; dan
- g. memungut dan menyetorkan pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴²

Dalam hal PA melimpahkan kewenangannya kepada KPA, kepala daerah atas usul PPKD menetapkan bendahara pengeluaran pembantu.⁴³ Bendahara pengeluaran pembantu memiliki tugas dan wewenang:

- a. mengajukan permintaan pembayaran menggunakan SPP TU dan SPP LS;
- b. menerima dan menyimpan pelimpahan UP dari bendahara pengeluaran;
- c. menerima dan menyimpan TU dari BUD;
- d. melaksanakan pembayaran atas pelimpahan UP dan TU yang dikelolanya;
- e. menolak perintah bayar dari KPA yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

³⁸ Ibid, Pasal 15 ayat

³⁹ Ibid, Pasal 16 ayat (2)

⁴⁰ Ibid, Pasal 17 ayat (1)

⁴¹ Ibid, Pasal 17 ayat (2)

⁴² Ibid, Pasal 19 ayat (2)

⁴³ Ibid, Pasal 19 ayat (3)

- f. meneliti kelengkapan dokumen pembayaran;
- g. memungut dan menyetorkan pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. membuat laporan pertanggungjawaban secara administratif kepada KPA dan laporan pertanggungjawaban secara fungsional kepada Bendahara Pengeluaran secara periodik.⁴⁴

Berdasarkan penjelasan diatas bendahara penerimaan/bendahara penerimaan pembantu dan bendahara pengeluaran/bendahara pengeluaran pembantu di angkat oleh kepala daerah yang diusulkan oleh PA menunjukkan bahwa sumber kewenangannya adalah **mandat**.

10. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)

Dalam proses penyusunan APBD, kepala daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. TAPD terdiri atas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat lain sesuai dengan kebutuhan.⁴⁵ TAPD mempunyai tugas:

- a. membahas kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. menyusun dan membahas rancangan KUA dan rancangan perubahan KUA;
- c. menyusun dan membahas rancangan PPAS dan rancangan perubahan PPAS;
- d. melakukan verifikasi RKA SKPD;
- e. membahas rancangan APBD, rancangan perubahan APBD, dan rancangan pertanggungjawaban APBD;
- f. membahas hasil evaluasi APBD, perubahan APBD, dan Pertanggungjawaban APBD;
- g. melakukan verifikasi rancangan DPA SKPD dan rancangan perubahan DPA SKPD;
- h. menyiapkan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA; dan
- i. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁶

Menyusun, mengajukan dan menetapkan rancangan Perda tentang APBD, dan perubahan APBD merupakan kewenangan kepala daerah. Tugas utama TAPD adalah membantu kepala daerah untuk menyusun rancangan APBD untuk dibahas bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan melalui peraturan daerah. Dari penjelasan tersebut maka kewenangan TAPD merupakan kewenangan **mandat** dimana tanggungjawab masih berada pada kepala daerah.

Pengetahuan mengenai jenis kewenangan dapat menjadi acuan dalam menentukan tanggung jawab maupun tanggung gugat dari pengelola keuangan daerah apabila terjadi permasalahan terkait pengelolaan keuangan negara/daerah.

⁴⁴ Ibid, Pasal 19 ayat (4)

⁴⁵ Ibid, Pasal 22 ayat (1) dan (2)

⁴⁶ Ibid, Pasal 22 ayat (3)

IV. PENUTUP

Kewenangan dibagi menjadi tiga yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Tanggung jawab dan tanggung gugat atas pelimpahan wewenang berupa delegasi beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Sedangkan tanggung jawab dan tanggung gugat atas pelimpahan wewenang berupa mandat tetap berada pada pemberi mandat. Jenis kewenangan masing-masing pengelola keuangan daerah yaitu sebagai berikut:

1. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah merupakan kewenangan atribusi;
2. Koordinator pengelolaan keuangan daerah merupakan kewenangan mandat;
3. PPKD merupakan kewenangan mandat, PPKD selaku BUD merupakan kewenangan delegasi, kuasa BUD merupakan kewenangan mandat;
4. PA merupakan kewenangan mandat;
5. KPA merupakan kewenangan mandat;
6. PPTK-SKPD merupakan kewenangan mandat;
7. PPK-SKPD merupakan kewenangan mandat;
8. PPK-Unit SKPD merupakan kewenangan mandat;
9. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran merupakan kewenangan mandat;
10. TAPD merupakan kewenangan mandat.

Pengetahuan mengenai jenis kewenangan dapat menjadi acuan dalam menentukan tanggung jawab maupun tanggung gugat dari pengelola keuangan daerah apabila terjadi permasalahan terkait pengelolaan keuangan negara/daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Buku dan Makalah

Black, Henry Campbell, Black's Law Dictionary Centennial Fourth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing co. 1968

Ridwan HR., 2007, Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi), Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Philipus M. Hadjon, Wewenang, Makalah, Surabaya, Universitas Airlangga

Internet

<http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/pusat/files/Gambaran%20Umum%20Pengelolaan%20Keuangan%20Daerah-BPKP.pdf>, diakses tanggal 25 Juni 2019

Penyusun:

Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur, 2019

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam tulisan hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.