

Kementerian Republik Indonesia

Kajian Legal Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD)

Disharmonisasi peraturan perundangan

Eko Budiriyanto



2013

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	1
A. PENDAHULUAN	1
1. LATAR BELAKANG	1
2. TUJUAN	2
B. DASAR HUKUM :	2
C. TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANGAN	2
D. SISTEM INFORMASI KEUANGAN DAERAH (SIKD)	4
1. PENGERTIAN	4
a. <i>SIKD</i>	4
b. <i>SIPKD</i>	5
2. TUJUAN SIKD	5
3. LAPORAN KEUANGAN	6
E. PERMASALAHAN DAN KAJIAN	7
(1) KEWENANGAN PENGATURAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA/DAERAH YANG INKONSISTEN	7
a. <i>Permasalahan :</i>	7
b. <i>Kajian</i>	8
(2) BENTUK DAN FORMAT LAPORAN KEUANGAN NEGARA/DAERAH	12
a. <i>Permasalahan</i>	12
b. <i>Kajian:</i>	13
(3) KLASIFIKASI BELANJA	15
a. <i>Permasalahan :</i>	15
b. <i>Kajian:</i>	16
F. KESIMPULAN DAN SARAN	17
1. KESIMPULAN	17
2. SARAN.....	18

Kajian Legal Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD)

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) secara nasional diperlukan dalam penyediaan informasi keuangan daerah yang komprehensif kepada masyarakat luas serta dasar bagi para pejabat pembuat kebijakan fiskal dalam membuat keputusan. Hal ini sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap seluruh hasil pembangunan.

SIKD sebagai sebuah sistem juga melakukan pengelolaan keuangan daerah. Dalam setiap pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah harus senantiasa berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

... fakta keberagaman sistem informasi pengelolaan keuangan daerah dirasakan mempersulit *stakeholder* untuk mendapat data konsolidasi keuangan Pusat dan daerah. ... Pada dasarnya aturan perundang-undangan yang tegas sangat diperlukan untuk mempermudah proses integrasi tersebut, ...(Kata Pengantar Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan, Marwanto Harjowiryo).¹

Fakta menunjukkan bahwa dari jumlah 524 pemda, sebanyak 361 atau 68,89% pemda telah menggunakan sistem informasi keuangan, dan 163 pemda (31,11%) belum diketahui secara pasti sistem yang digunakan dalam pengelolaan keuangan daerah. Data per Oktober 2012 memberikan gambaran pengelolaan keuangan daerah yang digunakan oleh pemda juga masih tidak seragam. Sebanyak 223 pemda menggunakan SIMDA, 68 pemda menggunakan SIPKD, 123 pemda menggunakan sistem lain, dan 110 pemda tidak menggunakan sistem informasi (Ditjen Perimbangan Keuangan,2012).¹

Menurut pandangan Penulis, keberagaman sistem informasi pengelolaan keuangan daerah yang ada saat ini bisa saja terjadi karena penerapan suatu sistem atas suatu peraturan yang berlaku juga berbeda-beda. Bila peraturan yang menjadi acuan berbeda-beda tentu saja sistem yang kan terbentuk juga akan berbeda-beda dan tidak selaras. Penulis melihat adanya disharmonisasi atau inkonsistensi dalam beberapa tingkat peraturan perundang-undanganlah yang pada akhirnya menimbulkan keberagaman sistem informasi pengelolaan keuangan daerah. Pengaturan kewenangan yang tumpang tindih antara Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri dalam pengaturan pengelolaan keuangan daerah telah menyebabkan keberagaman yang saat ini terjadi.

¹ Prof. Dr. Abdul Halim, et al, 2012, "Legalitas, Peluang, dan Hambatan Pembangunan Sistem Informasi Keuangan Negara dan Daerah (E-SIKD) yang Terintegrasi".

2. Tujuan

Dapat menemukan salah satu penyebab yang menjadikan pemerintah sulit untuk memenuhi kewajibannya dalam hal mengkonsolidasikan informasi keuangan daerah dengan keuangan pemerintah pusat.

B. Dasar hukum :

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan;
2. UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
4. UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
6. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
7. UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
8. PP No. 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;
9. PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
10. PP No. 65 tahun 2010 Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;
11. PP No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah;
12. PP No. 45 tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
13. Peraturan Menteri Keuangan No.238/PMK.05/2011 tentang Pedoman Umum Sistem Akuntansi Pemerintahan.

C. Tata Urutan Peraturan Perundangan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, pasal 2, menyatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;

7. Peraturan Daerah.

Dalam **UU No.10 tahun 2004** pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah;

Ayat 4, Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ayat 5, **Kekuatan Hukum** Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud ayat (1)

Penjelasan UU No. 10 tahun 2004 pasal 7 ayat 5, Dalam ketentuan ini yang dimaksud “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada **asas** bahwa peraturan perundang-undangan yang **lebih rendah tidak boleh bertentangan** dengan Peraturan Perundang-undangan yang **lebih tinggi**.

Penjelasan pasal 7 ayat (4) bahwa “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Dalam sebuah tulisan di website (<http://syukriy.wordpress.com/2010/10/16/apakah-pemda-wajib-melaksanakan-permendagri-132006/>) :

Setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Dalam membentuk Peraturan Menteri perlu diperhatikan landasan yuridis yang jelas. Peraturan Menteri yang dibentuk harus dapat menunjukkan dasar hukum yang dijadikan landasan pembentukannya. Makna tata urutan peraturan perundang-undangan terkait dengan dasar yuridis pembentukan Peraturan Menteri dalam arti bahwa hanya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sederajat dapat dijadikan landasan atau dasar yuridisnya

....

Peraturan menteri sebagai salah satu instrumen hukum masih diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Keberadaan Peraturan Menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan. Namun demikian, hal tersebut tidak menutup

kemungkinan bahwa menteri dapat membuat peraturan walaupun pendelegasian tersebut tidak secara tegas atau tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Artinya, menteri dapat menetapkan peraturan yang tidak merupakan delegasi peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Peraturan menteri ini biasa disebut peraturan menteri mandiri, termasuk dalam peraturan kebijakan, bersumber dari kewenangan diskresi (*freies Emerssen*).

Kemandirian menteri untuk mengeluarkan suatu peraturan atas dasar suatu kebijakan, bukan atas dasar pemberian kewenangan mengatur (*delegasi*) dari peraturan di atasnya, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan selama ini diperbolehkan. Tindakan menteri untuk mengeluarkan peraturan tersebut didasarkan pada tertib penyelenggaraan pemerintahan yang diinginkan guna mempermudah pelaksanaan administrasi atau kepentingan prosedural lainnya.

Jika menteri ingin menuangkan kebijakan dalam suatu Peraturan Menteri, maka yang perlu diperhatikan adalah prinsip pemberian delegasi pengaturan dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Yang harus diperhatikan adalah lingkup pengaturan yang diperintahkan agar pengaturannya tidak melebar melampaui kewenangan yang diberikan.

Dalam pembentukan Peraturan Menteri, berlaku prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (***lex posterior derogat priori***). Dalam hal peraturan yang lebih tinggi tingkatannya bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (***lex specialis derogat lex generalis***). Pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat priori* dan *lex specialis derogat lex generalis* didasarkan pada hal yang sejenis, dalam arti bahwa bidang hukum yang mengatur sumber daya alam, misalnya, tidak boleh mengesampingkan bidang hukum perpajakan. Yang dapat mengesampingkan bidang hukum perpajakan tersebut adalah bidang hukum perpajakan lainnya yang ditentukan kemudian dalam peraturan.

D. Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD)

1. Pengertian

a. SIKD

Sebagaimana dinyatakan dalam PP No.56 tahun 2005 pasal 1 angka 15, **Sistem Informasi Keuangan Daerah** selanjutnya disingkat **SIKD** adalah **suatu sistem yang mendokumentasikan, mengadministrasikan, serta mengolah data pengelolaan keuangan daerah dan data terkait lainnya menjadi informasi yang disajikan kepada masyarakat dan**

sebagai bahan pengambilan keputusan dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pertanggungjawaban pemerintah daerah.

b. SIPKD

Dalam penjelasannya PP no. 56 tahun 2005 pasal 13 huruf a, dinyatakan bahwa : Yang dimaksud dengan **Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah** adalah serangkaian proses dan prosedur yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pelaporan keuangan daerah.

Dari dua pengertian di atas, maka dapat diartikan bahwa Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) adalah bagian/sub sistem dari SIKD. Pengertian SIPKD dalam SIKD dapat diartikan sebagai mengolah data pengelolaan keuangan daerah.

SIKD dalam kaitannya dengan keuangan negara maka seperti ditetapkan dalam PP nomor 45 tahun 2013 pasal 180 dinyatakan bahwa :

- (1) Dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban APBN, Menteri Keuangan menyelenggarakan sistem informasi keuangan negara yang terintegrasi;
- (2) Sistem informasi keuangan negara yang terintegrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi sistem informasi pada Kementerian Negara/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- (3) Sistem informasi pada Kementerian/Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan sistem informasi yang berkaitan dengan keuangan negara;
- (4) Sistem informasi pada Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan **sistem informasi keuangan daerah**;
- (5) Ketentuan mengenai penyelenggaraan sistem informasi keuangan negara yang terintegrasi diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Atas ketentuan dalam peraturan pemerintah ini, maka dapat diartikan bahwa SIKD merupakan bagian/subsistem dari sistem informasi keuangan negara (SIKN) dan SIPKD merupakan bagian/sub sistem dari SIPKD.

2. Tujuan SIKD

Sebagaimana diatur dalam UU nomor 33 tahun 2004 pasal 101 dan PP 56 tahun 2005 pasal 9 serta PP nomor 56 tahun 2005 pasal 9, pemerintah menyelenggarakan Sistem Informasi Keuangan Daerah secara nasional, dengan tujuan:

- a. merumuskan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional;
- b. menyajikan informasi Keuangan Daerah secara nasional;
- c. merumuskan kebijakan Keuangan Daerah, seperti Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan pengendalian defisit anggaran; dan
- d. melakukan pemantauan, pengendalian dan evaluasi pendanaan Desentralisasi, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan, Pinjaman Daerah, dan defisit anggaran Daerah.

3. Laporan Keuangan

SIKD sebagai mekanisme pelaporan keuangan daerah harus dapat menghasilkan seperti yang diatur dalam aturan perundang-undangan yang berlaku diantaranya :

Dalam UU No. 17 tahun 2003 pasal 31 ayat (2) :

- a. Laporan Realisasi APBD;
- b. Neraca;
- c. Laporan Arus Kas; dan
- d. Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Dalam UU No.32 tahun 2004 pasal 184 ayat (2) : “Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan, keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah”.

Dalam UU No.33 tahun 2004 pasal 81 ayat (2) : “Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri laporan keuangan Perusahaan Daerah”.

Dalam PP nomor 56 tahun 2005 pasal 4, dinyatakan bahwa :

- (1) Informasi Keuangan Daerah yang disampaikan oleh Daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 mencakup:
 - a. APBD dan realisasi APBD Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
 - b. neraca daerah;
 - c. laporan arus kas;
 - d. catatan atas laporan keuangan daerah;
 - e. Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan;
 - f. laporan Keuangan Perusahaan Daerah; dan
 - g. data yang berkaitan dengan kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah.
- (2) Informasi Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri.
- (3) Informasi Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan kepada Menteri Teknis terkait sesuai kebutuhan.

Dan dalam penjelasannya atas ayat (2) dinyatakan bahwa : Informasi yang disampaikan kepada Menteri Keuangan dalam rangka penyelenggaraan Sistem Informasi Keuangan Daerah, sedangkan informasi yang disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dalam rangka Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang keuangan.

Dalam PP 58 tahun 2005, pasal 100 ayat (2) dinyatakan bahwa : “PPKD menyusun laporan keuangan pemerintah daerah terdiri dari :

- a. Laporan Realisasi Anggaran;
- b. Neraca;

- c. Laporan Arus Kas; dan
- d. Catatan Atas Laporan Keuangan Daerah.”

Dalam PP.71 tahun 2010 Lampiran I.02 PSAP 01 halaman 7 angka 14, dinyatakan bahwa : Komponen-komponen yang terdapat dalam satu set laporan keuangan terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran (budgetary reports) dan laporan finansial, sehingga seluruh komponen menjadi sebagai berikut :

- a. Laporan Realisasi Anggaran ;
- b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih ;**
- c. Neraca;
- d. Laporan Operasional;**
- e. Laporan Arus Kas;
- f. Laporan Perubahan Ekuitas;**
- g. Catatan atas Laporan Keuangan.

Dari daftar di atas terdapat tambahan 3 komponen laporan baru , yaitu laporan perubahan SAL, laporan operasional, dan laporan perubahan ekuitas

Laporan-laporan keuangan tersebut harus disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), sebagaimana di atur dalam UU nomor 17 tahun 2003 pasal 32, UU nomor 32 tahun 2004 pasal 184 ayat (3), UU nomor 33 tahun 2004 pasal 81 ayat (3) dan pasal 102 ayat (4), PP 56 tahun 2005 pasal 5 ayat (1), PP 58 tahun 2005 pasal 100 ayat (3).

E. Permasalahan dan Kajian

Dari hasil pengamatan penulis, hingga saat ini terdapat kesulitan dalam hal pengkonsolidasian antara laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut penulis hal ini salah satunya dikarenakan adanya disharmonisasi atau inkosistensi aturan-aturan perundangan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. Padahal dalam pengembangan suatu sistem, apalagi bila sistem tersebut berada dalam sektor publik atau pemerintah, harus senantiasa berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Beberapa permasalahan inkonsistensi peraturan yang dapat Penulis sampaikan di sini diantaranya adalah :

(1) Kewenangan Pengaturan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah yang inkonsisten

a. Permasalahan :

Sebagaimana diatur dalam PP No.58 tahun 2005 Bab XVII pasal 155 berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut tentang pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan Menteri Dalam Negeri”.

Demikian pula dalam hal pembinaan dan pengawasannya seperti tertuang dalam pasal 129 (lihat juga pasal 130) :

“ Pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah yang **dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri**”

b. Kajian

Pasal seperti penulis sampaikan di atas, dalam tataran pelaksanaan dapat menimbulkan kebingungan, interpretasi yang berbeda-beda dan perselisihan-perselisihan antar unit-unit yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini dikarenakan adanya **pemberian kewenangan yang tidak konsisten** diantara sistem peraturan perundangan itu sendiri, terutama yang mengatur tentang masalah pengelolaan keuangan daerah.

Penulis mencatat inkonsistensi tersebut dapat dilihat dalam PP yang sama juga, yakni pada pasal 151 sebagai berikut :

“Ayat (1): Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2): Berdasarkan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.”

Apabila disandingkan secara berdekatan seperti ini diantara pasal-pasal tersebut, akan timbul pertanyaan tentang siapa sebenarnya yang mempunyai kewenangan pengaturan tentang pengelolaan keuangan daerah.

Bila pasal 155 PP nomor 58 tahun 2005 ini kita perbandingan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yakni undang-undang, maka Penulis mencatat ketentuan-ketentuan berikut ini :

a. Di dalam UU nomor 17 tahun 2003 ditetapkan bahwa :

Pasal 8 :

“Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, **Menteri Keuangan mempunyai tugas** sebagai berikut :

- a) menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
- b) menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN;
- c) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- d) melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
- e) melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang;
- f) melaksanakan fungsi bendahara umum negara;
- g) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN;
- h) melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.”

pasal 29 :

“Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara.”

b. Begitu juga dalam UU nomor 33 tahun 2004

pasal 82 :

“Pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara”.

pasal 101 :

“(1) Pemerintah menyelenggarakan Sistem Informasi Keuangan Daerah secara nasional, dengan tujuan:

- a. **merumuskan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional;**
- b. menyajikan informasi Keuangan Daerah secara nasional;
- c. merumuskan kebijakan Keuangan Daerah, seperti Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan pengendalian defisit anggaran; dan
- d. melakukan pemantauan, pengendalian dan evaluasi pendanaan Desentralisasi, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan, Pinjaman Daerah, dan defisit anggaran Daerah.

Dalam PP nomor 56 tahun 2004 pasal 9 ayat (1) : “SIKD secara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 diselenggarakan **oleh Menteri Keuangan**”.

c. Dan bila kita lihat UU nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara ditetapkan bahwa :

Pasal 1 :

“ Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Perbendaharaan Negara adalah **pengelolaan dan pertanggungjawaban** keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam **APBN dan APBD**. “

Pasal 2 :

“Perbendaharaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1, meliputi:

- a. pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- b. pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- d. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- e. pengelolaan kas;
- f. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;

- g. pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- h. penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
- i. penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- j. penyelesaian kerugian negara/daerah;
- k. pengelolaan Badan Layanan Umum;
- l. **perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.”**

Pasal 7 ayat 2 :

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang:

- a. ...
- o. menetapkan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara;**
- p. menyajikan informasi keuangan negara;**

Selanjutnya timbul pertanyaan tentang siapa saja yang termasuk dalam Perbendaharaan Negara tersebut? Kalau kita mengacu pada Bab II UU ini, telah disebutkan siapa saja Pejabat Perbendaharaan Negara itu, yaitu :

1. Pengguna Anggaran :
 - a. Menteri/pimpinan lembaga, adalah Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang bagi kementerian negara/ lembaga yang dipimpinnya;
 - b. Gubernur/bupati/walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah;
 - c. Kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) adalah Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
2. Bendahara Umum Negara/Daerah :
 - a. Menteri Keuangan adalah Bendahara Umum Negara;
 - b. Kuasa Bendahara Umum Negara;
 - c. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) adalah Bendahara Umum Daerah.
3. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran.

Lalu pertanyaan berikutnya adalah dimana sebenarnya posisi Kementerian Dalam Negeri dalam perbendaharaan negara dan apa saja kewenangannya ?

Bisa kita lihat dalam pasal 4 ayat (2), yaitu :

Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang kementerian negara/ lembaga yang dipimpinnya, **berwenang:**

- a. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- b. menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran/Pengguna Barang;
- c. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan negara;

- d. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang;
- e. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
- f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah pembayaran;
- g. menggunakan barang milik negara;
- h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik negara;
- i. mengawasi pelaksanaan anggaran;
- j. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan;

kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

Kemudian kita lihat lagi ketentuan pasal 28 :

- (1) Pokok-pokok mengenai pengelolaan uang negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah setelah dilakukan konsultasi dengan bank sentral.
- (2) Pedoman lebih lanjut mengenai pengelolaan uang negara/daerah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **ditetapkan oleh Menteri Keuangan** selaku Bendahara Umum Negara.
- (3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang berkaitan dengan pengelolaan uang daerah selanjutnya **diatur dengan peraturan daerah**.

d. Dalam PP 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah pasal 10 :

- (1) SIKD secara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 diselenggarakan **oleh Menteri Keuangan**.
- (2) Penyelenggaraan SIKD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai fungsi :
 - a. **penyusunan standar** Informasi Keuangan Daerah;
 - b. ...
 - f. **pembakuan SIKD yang meliputi prosedur, pengkodean, peralatan, aplikasi dan pertukaran informasi;**
 - g. ...

Dari pasal-pasal ini jelas tidak ada ketentuan yang mengamankan kewenangan dan menjadi dasar bagi Kementerian Dalam Negeri untuk mengatur ketentuan lebih lanjut tentang pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana ketentuan pasal 155 PP nomor 58 tahun 2005. Yang menjadi pertanyaan Penulis adalah siapa sebenarnya yang lebih berwenang mengatur ketentuan lebih lanjut tentang pengelolaan keuangan daerah dan kenapa sampai ada pasal tersebut dalam peraturan pemerintah tentang pengelolaan keuangan daerah? Dengan adanya inkonsistensi antara undang-undang dan peraturan

pemerintah ini tentu saja dapat membingungkan dalam hal pengaturan lebih lanjut tentang pengelolaan keuangan daerah melalui pembentukan ketentuan pelaksanaannya.

Menurut Penulis sesuai dengan **asas** bahwa **peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi** (sebagaimana diatur dalam UU nomor 10 tahun 2004), maka ketentuan pada PP nomor 58 tahun 2005 pasal 155 tersebut dapat menyebabkan Kementerian Dalam Negeri akan dapat melampaui batas kewenangannya. Hal ini karena peraturan pemerintah tidak sesuai dengan undang-undangnya.

(2) Bentuk dan format Laporan Keuangan Negara/Daerah

a. Permasalahan

Pada Lampiran Peraturan Menteri Keuangan R.I nomor 238/PMK.05/2011 tentang Pedoman Umum Sistem Akuntansi Pemerintahan, BAB II Laporan Keuangan, huruf D. Format Laporan Keuangan :

D.1 Contoh Format Neraca

...sedangkan format neraca untuk pemerintah daerah mengikuti ketentuan yang diatur **Menteri Dalam Negeri. ...**

D.2 Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

...sedangkan format Laporan Realisasi Anggaran untuk pemerintah daerah mengikuti ketentuan yang diatur **Menteri Dalam Negeri. ...**

D.3. Laporan Operasional (LO)

...sedangkan format Laporan Operasional untuk pemerintah daerah mengikuti ketentuan yang diatur **Menteri Dalam Negeri. ...**

D4. Laporan Arus Kas (LAK)

...sedangkan format Laporan Arus Kas untuk pemerintah daerah mengikuti ketentuan yang diatur **Menteri Dalam Negeri. ...**

D5. Laporan Perubahan Ekuitas

...sedangkan format Laporan Perubahan Ekuitas untuk pemerintah daerah mengikuti ketentuan yang diatur **Menteri Dalam Negeri**. ...

D.6 Laporan Perubahan SAL

...sedangkan format Laporan Perubahan SAL untuk pemerintah daerah mengikuti ketentuan yang diatur **Menteri Dalam Negeri**. ...

D.7 Laporan atas Catatan Keuangan

b. Kajian:

Bentuk dan format laporan keuangan negara harus sesuai dengan SAP seperti yang akan Penulis paparkan dibawah ini :

Dalam ketentuan UU nomor 17 tahun 2003, pasal 32 :

- (1) Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 31 disusun dan disajikan sesuai dengan **standar akuntansi pemerintahan**.
- (2) Standar akuntansi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam UU nomor 32 tahun 2004 pasal 184 ayat (3) dinyatakan bahwa :

Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dan disajikan sesuai dengan **standar akuntansi pemerintahan** yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam UU nomor 33 tahun 2004 pasal 81 ayat (2) juga diatur bahwa:

Bentuk dan isi Laporan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disusun dan disajikan dengan **Standar Akuntansi Pemerintahan**.

Juga dalam pasal 102 ayat (4) tentang SIKD:

Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, huruf c, dan huruf d disampaikan kepada Pemerintah sesudah dengan **Standar Akuntansi Pemerintah**.

Begitu juga didalam aturan-aturan turunannya yang berupa peraturan pemerintah dapat Penulis sampaikan sebagai berikut :

1. Dalam PP 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah
 - a. pasal 5 ayat (1) :

Bentuk dan format laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d berpedoman pada **Standar Akuntansi Pemerintahan** yang berlaku.

2. Dalam PP 71 tahun 2010 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah (SAP), pasal 6 diatur :
 - (1) Pemerintah menyusun Sistem Akuntansi Pemerintahan yang mengacu pada SAP.
 - (2) Sistem Akuntansi Pemerintahan pada Pemerintah Pusat diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan yang mengacu pada pedoman umum Sistem Akuntansi Pemerintahan.
 - (3) Sistem Akuntansi Pemerintahan pada pemerintah daerah diatur dengan peraturan gubernur/bupati/walikota yang mengacu pada **pedoman umum Sistem Akuntansi Pemerintahan**.
 - (4) Pedoman umum Sistem Akuntansi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.

Untuk saat ini Kementerian Keuangan belum mempunyai peraturan menteri yang mengatur tentang bentuk dan format laporan keuangan untuk daerah, padahal hal ini sudah diamanatkan dalam peraturan-peraturan yang terkait dengan keuangan negara maupun keuangan daerah.

Di dalam UU nomor 17 tahun 2003 pasal 29 ditetapkan bahwa : “Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara”.

Begitu juga dalam UU nomor 33 tahun 2004 pasal 82 ditetapkan bahwa : “Pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara”.

Sementara itu di dalam UU nomor 1 tahun 2004 seperti diatur pasal 2 :

Perbendaharaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1, meliputi:

- a. pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- b. pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- d. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- e. pengelolaan kas;
- f. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- g. pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- h. penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
- i. penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- j. penyelesaian kerugian negara/daerah;
- k. pengelolaan Badan Layanan Umum;
- l. **perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.**

Kemudian perhatikan ketentuan dalam Pasal 7 ayat 2 :

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang:

a. ...

o. menetapkan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara;

p. ...

q. menetapkan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik negara;

Sedang dalam Pasal 9 ayat 2 :

Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah berwenang :

a. ...

o. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;

p. ...

q. melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah;

Disini jelas bahwa yang berwenang menetapkan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara adalah Menteri Keuangan selaku BUN, sedang Kepala SKPKD selaku BUD hanya berwenang melaksanakannya.

Dengan adanya dualisme kewenangan pengaturan bentuk dan format laporan keuangan daerah, maka amanat undang-undang kepada Kementerian Keuangan untuk melakukan konsolidasi keuangan pemerintah pusat dan daerah akan lebih sulit diwujudkan.

(3) Klasifikasi Belanja

a. Permasalahan :

Pada Lampiran Peraturan Menteri Keuangan R.I nomor 238/PMK.05/2011 tentang Pedoman Umum Sistem Akuntansi Pemerintahan (Pusap), BAB III Bagan Akun Standar, huruf B. Klasifikasi Anggaran dan Pelaporan

angka 2 :

Klasifikasi Anggaran dan Pelaporan Berdasarkan Fungsi dan **Urusan Fungsi** adalah perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. ... Untuk pemerintah daerah, pembagian ini didasarkan pada Urusan Wajib dan Urusan Pilihan sebagaimana amanat UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

angka 3 :

... Sementara berdasar paragraf 35 PSAP 02 Lampiran I PP 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menyebutkan bahwa ... Klasifikasi ekonomi untuk pemerintah daerah meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan **belanja tak terduga**.

b. Kajian:

Pada UU no.17 tahun 2003 pasal 16, dinyatakan bahwa: “Belanja daerah dirinci menurut **organisasi, fungsi, dan jenis belanja**”. Serta pada UU no.33 tahun 2004 pasal 70 ayat (3), dinyatakan bahwa : “Anggaran belanja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diklasifikasikan menurut **organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja**”.

Sehingga apa yang menjadi landasan hukum bagi Pusap menyatakan bahwa klasifikasi anggaran dan pelaporan berdasar Fungsi dan Urusan Fungsi. **Urusan Fungsi** dalam hal ini tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan kita.

Kemudian dalam Penjelasan UU no. 17 tahun 2003 atas pasal 16 ayat 4 dinyatakan bahwa :

Rincian belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah.

Rincian belanja daerah menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, serta perlindungan sosial.

Rincian belanja daerah menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari **belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah dan bantuan sosial**.

Dalam Penjelasan UU No.33 tahun 2004 atas pasal 70 ayat (3) juga diatur bahwa :

...

Rincian Belanja Daerah menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri atas **belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, dan bantuan sosial**.

Juga di dalam PP no.58 Tahun 2005 pasal 27 dinyatakan :

Ayat (5)

Klasifikasi belanja menurut fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b yang digunakan untuk **tujuan keselarasan dan keterpaduan** pengelolaan keuangan negara terdiri dari:

- a. pelayanan umum;
- b. ketertiban dan keamanan;
- c. ekonomi;
- d. lingkungan hidup;
- e. perumahan dan fasilitas umum;

- f. kesehatan;
- g. pariwisata dan budaya;
- h. agama;
- i. pendidikan; serta
- j. perlindungan sosial.

Ayat (7)

Klasifikasi belanja menurut jenis belanja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:

- a. belanja pegawai;
- b. belanja barang dan jasa;
- c. belanja modal;
- d. bunga;
- e. subsidi;
- f. hibah;
- g. bantuan sosial;
- h. belanja bagi hasil dan bantuan keuangan; dan**
- i. belanja tidak terduga.**

Dari paparan di atas tampak perbedaan-perbedaan klasifikasi menurut jenis belanja (sifat ekonomi) di antara beberapa tingkat peraturan perundangan, sehingga hal ini dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam penerapannya akibat inkonsistensi peraturan.

Padahal Pusap sebagai sebuah peraturan perundangan akan mengikat dan menjadi acuan karena telah diamanatkan dalam PP 71 tahun 2010 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah (SAP), pasal 6 diatur ayat (3) : **“Sistem Akuntansi Pemerintahan pada pemerintah daerah diatur dengan peraturan gubernur/bupati/walikota yang mengacu pada pedoman umum Sistem Akuntansi Pemerintahan”**.

Apabila apa yang diatur dalam pusap tidak berkesesuaian dengan aturan hukum yang di atasnya, maka dikhawatirkan pusap justru dapat menyesatkan.

F. Kesimpulan dan saran

1. Kesimpulan

Sampai dengan saat ini pemerintah masih kesulitan untuk melakukan konsolidasi informasi keuangan negara, baik yang berasal dari keuangan pemerintah pusat (APBN) maupun keuangan pemerintah daerah (APBD). Padahal terkonsolidasinya informasi keuangan negara tersebut sangat diperlukan untuk :

- a. merumuskan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional;
- b. menyajikan informasi Keuangan Daerah secara nasional;

- c. merumuskan kebijakan Keuangan Daerah, seperti Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan pengendalian defisit anggaran; dan
- d. melakukan pemantauan, pengendalian dan evaluasi pendanaan Desentralisasi, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan, Pinjaman Daerah, dan defisit anggaran Daerah.

Dengan kajian dan penelusuran kembali terhadap berbagai tingkatan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah, penulis berharap dapat mengambil kesimpulan tentang **salah satu** penyebab kesulitan-kesulitan dalam pengkonsolidasian informasi keuangan negara tersebut.

Penulis mengamati bahwa disharmonisasi ataupun inkonsistensi beberapa tingkat peraturan perundang-undangan ternyata telah menimbulkan kebingungan acuan, interpretasi yang berbeda-beda serta pelanggaran kewajiban atau kewenangan.

Hingga saat ini Kementerian Keuangan belum mempunyai peraturan menteri yang mengatur tentang pengelolaan uang negara/daerah, padahal hal ini telah diatur secara tegas dalam UU nomor 1 tahun 2004 pasal 28. Sehingga Penulis menarik kesimpulan bahwa Kementerian Keuangan telah **melalaikan kewajibannya**.

Sementara itu, pemerintah daerah sendiri dalam pengelolaan keuangan daerahnya, hingga saat ini semua berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 2006 dan Permendagri nomor 55 dan nomor 59 tahun 2008. Padahal menurut UU nomor 1 tahun 2004 yang diberi kewenangan adalah Kementerian Keuangan. Sehingga menurut Penulis bahwa Kementerian Dalam Negeri dapat **melampaui batas kewenangannya**.

2. Saran

Pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Keuangan harus segera melaksanakan apa yang sudah diamanatkan oleh undang-undang. Kementerian Keuangan berkewajiban untuk membuat peraturan menteri tentang pengelolaan uang daerah yang akan dijadikan pedoman bagi daerah dalam pengaturan pengelolaan uang daerahnya.

Revisi PP 58 tahun 2005 pasal 155, karena pasal ini dijadikan dasar Kementerian Dalam Negeri sebagai dasar pembuatan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pengelolaan keuangan daerah. Bahkan hingga saat ini peraturan pemerintah yang mengatur tentang pengelolaan keuangan negara belum ada. Seharusnya Kementerian segera merumuskan Rancangan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pengelolaan keuangan negara/daerah, dan apabila telah ditetapkan oleh Presiden dapat segera dijadikan dasar pembuatan Peraturan Menteri Keuangan tentang pedoman pengelolaan keuangan negara/daerah. Sehingga dengan demikian diharapkan pengelolaan keuangan pemerintah pusat dan pengelolaan keuangan daerah dapat dibuat lebih selaras dan dapat segera dikonsolidasikan. Dengan demikian **tugas Kementerian Keuangan** untuk merumuskan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional sebagaimana diamanatkan oleh UU nomor 33 tahun 2004 pasal 101 dan UU nomor 17 tahun 2003 pasal 8 dapat terlaksana.