

Jurist-Diction

Volume 3 No. 2, Maret 2020

Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah

Wahyu Hadi Cahyono dan Rr. Herini Siti Aisyah

wahyu.hadi.cahyono-2015@fh.unair.ac.id

Universitas Airlangga

How to cite:

Wahyu Hadi Cahyono dan Rr. Herini Siti Aisyah, 'Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah' (2020) Vol. 3 No. 2 Jurist-Diction.

Histori artikel:

Submit 3 Februari 2020;
Diterima 17 Februari 2020;
Diterbitkan 1 Maret 2020.

DOI:

10.20473/jd.v3i2.18216



Abstrak

Artikel ini menganalisis peraturan perundang-undangan terkait dengan sumber kewenangan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam pengelolaan keuangan negara di daerah dan menganalisa tanggung jawab pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam pelaksanaan anggaran yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Penelitian ini menitikberatkan pada aspek Hukum Keuangan Negara dan Hukum Administrasi. Sumber kewenangan yang diteliti berhubungan erat dengan pelimpahan kewenangan secara dekonsentrasi. Penelitian ini dalam penulisannya menggunakan tipologi penelitian doctrinal serta menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Kesimpulan dari skripsi ini menunjukkan bahwa sumber kewenangan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara sebagai pengelola keuangan negara di daerah adalah mandat dari Menteri Keuangan. Tanggung jawab Jabatan dan Tanggung Gugat Perdata berada pada pemberi mandat, yaitu Menteri Keuangan. Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara menerima pelimpahan sebagian wewenang dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan untuk menjadi Kuasa Bendahara Umum Negara di daerah dengan dasar hukum Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.01/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

Kata Kunci: Kewenangan; Keuangan Negara; Hukum Administrasi; Mandat; Tanggung Jawab.

Pendahuluan

Pembukaan Konstitusi Republik Indonesia alinea IV menyatakan bahwa kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu tujuan bernegara. Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut menyebutkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan

sosial. Indonesia sebagai negara hukum tidak hanya memperhatikan kesejahteraan rakyatnya, tetapi juga bertujuan untuk membentuk manusia Indonesia seutuhnya. Dalam mencapai kesejahteraan tersebut salah satunya melalui pembangunan yang merata di seluruh daerah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Indonesia sebagai negara hukum tidak hanya memperhatikan kesejahteraan rakyatnya, tetapi juga bertujuan untuk membentuk manusia Indonesia seutuhnya. Dalam hal ini berarti pembangunan secara fisik dan non fisik.

Pemerataan pembangunan di daerah tidak dapat dilepaskan dari pengelolaan keuangan negara. Menurut pasal 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan negara tidak dapat dipisahkan dengan Perbendaharaan Negara dalam penatausahaan Keuangan Negara. Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara termasuk investasi dan kekayaan negara yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Pembangunan di daerah dapat dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pembiayaan melalui APBN secara langsung dikelola oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan. Pengelolaan keuangan negara di daerah dilaksanakan oleh instansi vertikalnya yaitu melalui Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara yang tersebar di 181 lokasi di seluruh wilayah Indonesia dengan asas dekonsentrasi.¹ Dekonsentrasi menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum.

¹ Lampiran I Peraturan Menteri Keuangan Nomor 169/PMK.01/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan (Berita Negara Tahun 2012 Nomor 1094).

Urusan pemerintahan menurut pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dibagi menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pengelolaan keuangan negara atau APBN merupakan urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan absolut sesuai dengan definisi pada pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Pada pasal 10 ayat (1) undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa urusan pemerintahan absolut meliputi:

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional;
- f. Agama.

Sedangkan pengelolaan APBN adalah urusan pemerintah pusat sehingga di daerah pengelolaannya harus dilimpahkan kepada instansi vertikal, dalam hal ini Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara.

Negara sebagai suatu kesatuan yang berdaulat di tengah-tengah tatanan dunia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, dapat membagi wilayah negaranya ke dalam satuan wilayah yang lebih kecil atau menetapkan pula batas wewenang oleh masing-masing wilayahnya, termasuk kewenangan di bidang keuangan. Terdapat wilayah yang sudah ditetapkan sebagai daerah otonom, yang telah memiliki hak dan kewajiban tersendiri, di samping aturan hubungan keuangan dengan pemerintah pusat. Hal ini dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian kekayaan negara selain dikelola oleh pemerintah daerah juga dikelola oleh pemerintah pusat.²

Pasal 25 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.01/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal

² Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara* (Sinar Grafika 2012).[5].

Perbendaharaan menyatakan bahwa Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara merupakan instansi vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Tugas pokok dan fungsi KPPN adalah melaksanakan kewenangan perbendaharaan dan Bendahara Umum Negara (BUN), penyaluran pembiayaan atas beban anggaran, serta penatausahaan penerimaan dan pengeluaran anggaran melalui dan dari kas negara berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan pembayaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di daerah oleh KPPN diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah diubah melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/PMK.05/2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Peraturan Menteri Keuangan tersebut berisi tentang kewenangan KPPN dan Standar Operasional Prosedur (SOP) KPPN dalam hal pembayaran atau pencairan dana yang dibebankan pada APBN. Dalam Peraturan Menteri Keuangan ini KPPN diberikan wewenang untuk menguji secara substansi dan formil Surat Perintah Membayar (SPM) yang diajukan Satuan Kerja kepada KPPN.

Peraturan Menteri Keuangan tersebut menggantikan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dirasakan masih terdapat kelemahan perlindungan hukum terhadap KPPN. Pada tahun 2011 dua orang pegawai KPPN Jakarta II harus menjalani proses persidangan pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat karena dianggap berperan terhadap terbayarnya SPM proyek fiktif bernomor 00155/440372/XI/2008 tanggal 9 November 2008 milik satuan kerja di lingkup Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum, sehingga uang sejumlah Rp8.224.221.000,00 (delapan miliar dua ratus dua puluh empat juta dua ratus dua puluh satu ribu rupiah) mengalir ke rekening PT. Cipta Surya Cemerlang yang terbukti sebagai perusahaan

fiktif. Uang sejumlah tersebut di atas dibayarkan melalui Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) bernomor 928710J tanggal 21 November 2008.³

Kedua orang pegawai tersebut oleh Jaksa Penuntut Umum pada persidangan tanggal 6 Spetember 2011 didakwa tidak mematuhi Perdirjen Perbendaharaan Nomor Per-66/PB/2005 dan melanggar keputusan Dirjen Perbendaharaan Nomor Kep-297/PB/2007 sehingga memenuhi unsur Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Mereka dianggap bersalah walaupun telah melakukan pengujian substantif dan formil sesuai dengan Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor Per-66/PB/2005. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tersebut menitikberatkan tanggung jawab penerbitan SPM pada satuan kerja sehingga diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum kepada KPPN dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara di daerah.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *doctrinal research* karena penulis akan melakukan telaah atas norma-norma hukum yang mengatur pengelolaan dan pelaksanaan keuangan negara di daerah. Sedangkan pendekatan penelitian yang digunakan penulis adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Keuangan Negara

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengertian Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pengertian keuangan negara sebagaimana

³ Mei, '2 Pegawai KPPN Ditahan Terkait Pencairan Dana Proyek Fiktif Rp 8 M' (*Detiknews* 2011) <<https://news.detik.com/berita/1582513/2-pegawai-kppn-ditahan-terkait-pencairan-dana-proyek-fiktif-rp-8-m>> accessed 7 Agustus 2018.

tercantum pada penjelasan umum UU Keuangan Negara adalah sebagai berikut:

1. Dari sisi objek, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;
2. Dari sisi subjek, keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;
3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban;
4. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sedangkan pengertian keuangan negara menurut para ahli adalah sebagai berikut:

1. M. Ichwan

Keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.⁴

2. Geodhart

Keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.⁵

3. Arifin P. Soeria Atmadja

Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan Unit-unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan

⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Grasindo 2006).[1].

⁵ Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum* (Alumni 2011).[20].

negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.⁶

4. Hasan Akmal

Keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan dalam arti luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan negara oleh BPK.⁷

5. Van Der Kemp

Keuangan Negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.⁸

Semua pengertian keuangan negara baik menurut Undang-Undang Keuangan Negara maupun menurut para ahli memberikan suatu gambaran yang jelas yaitu segala sesuatu baik harta, barang, piutang, dan utang milik negara yang dapat dihitung dalam sejumlah nominal uang. Nominal uang yang harus dipertanggungjawabkan negara kepada warga negara melalui laporan keuangan yang diaudit oleh BPK.

Ruang Lingkup Keuangan Negara

Ruang lingkup keuangan negara merupakan substansi dari pengelolaan keuangan negara itu sendiri. Ruang lingkup ini merupakan kepastian hukum dari pengelolaan keuangan negara. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa ruang lingkup keuangan negara meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;

⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara* (Gramedia 1986).[49].

⁷ *ibid.*[50].

⁸ Nia K. Winayanti, *Hand-out Pengertian Keuangan Negara* (FH Unpas 2015).[2].

- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ruang lingkup yang telah diatur dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dapat dikategorikan dalam beberapa sub bidang, yaitu:

1. Pengelolaan Moneter

Hal ini dilakukan melalui serangkaian kebijakan di bidang moneter. Kebijakan moneter adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah agar ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang beredar dengan barang dan jasa yang tersedia di masyarakat.

2. Pengelolaan Fiskal

Pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabean, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan APBN.

3. Pengelolaan Kekayaan Negara

Khusus untuk proses pengadaan barang kekayaan negara, yang termasuk pengeluaran negara telah diatur secara khusus dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, di samping itu terdapat pula kekayaan negara/daerah yang dipisahkan yang berupa Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

Asas Pengelolaan Keuangan Negara

Pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa untuk mewujudkan suatu *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan

secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pasal 23C UUD NRI 1945 membeikan amanat bahwa Undang-undang tentang Keuangan Negara harus menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD NRI 1945 ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti:

- a. asas kesatuan, yaitu menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam suatu dokumen anggaran;
- b. asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam suatu dokumen anggaran;
- c. asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu;
- d. asas spesialisitas, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.⁹

Selain asas-asas yang telah lama dikenal tersebut juga berlaku asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara setelah berlakunya UU Keuangan Negara, yaitu:

- a. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil
Asas ini mempunyai pengertian bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Asas profesionalitas
Asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Asas proporsionalitas
Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.
- d. Asas keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara
Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetao memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri
Asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.¹⁰

⁹ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara* (Rajawali Pers 2011).[22].

¹⁰ *Loc. Cit.*

Kekuasaan Atas Pengelolaan Keuangan Negara

Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Presiden sebagai pimpinan eksekutif tertinggi merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan keuangan negara. Sedangkan pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa kekuasaan pemerintahan dalam pengelolaan keuangan negara yaitu:

- a. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
- b. Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
- c. Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Dalam penjelasan umum UU Keuangan Negara juga dijelaskan mengenai kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara. Dalam penjelasan umum tersebut disebutkan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sedangkan setiap menteri/pimpinan lembaga adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks*

and balances serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut diserahkan kepada Gubernur/ Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral.

Presiden mempunyai kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara yang meliputi kewenangan otorisasi, ordonansi, dan kebendaharawan.¹¹ Kewenangan otorisasi adalah kekuasaan untuk mengambil tindakan atau keputusan yang dapat mengakibatkan kekayaan negara menjadi bertambah atau berkurang. Kewenangan otorisasi dibagi menjadi kewenangan otorisasi umum dan kewenangan otorisasi khusus. Kewenangan otorisasi umum diwujudkan dalam bentuk kekuasaan membuat peraturan yang bersifat umum, seperti menetapkan UU APBN.¹² Kewenangan otorisasi khusus diwujudkan dalam bentuk kekuasaan untuk menetapkan surat keputusan yang khususnya mengikat orang atau pihak tertentu sebagai pelaksanaan otorisasi yang bersifat umum.¹³ Kewenangan ordonansi adalah kekuasaan untuk menerima, meneliti, menguji keabsahan, dan menerbitkan surat perintah menagih dan membayar tagihan yang membebani APBN sebagai akibat dari tindakan otorisator. Pengujian dan penelitian yang dilakukan oleh ordonator meliputi dasar haknya (*wetmatigheids*), dasar hukum tagihannya (*rechtsmatigheids*), dan tujuannya (*doelmatigheids*).¹⁴

¹¹ *ibid.*[46].

¹² *ibid.*[47].

¹³ *Loc.cit.*

¹⁴ *Loc.cit.*

Perbedaan Keuangan Negara dan Hukum Keuangan Negara

Keuangan negara mempunyai perbedaan yang sangat prinsipil dengan Hukum Keuangan Negara. Keuangan negara hanya membicarakan aspek teknis yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara, sedangkan hukum keuangan negara membicarakan aspek hukum yang berhubungan dengan keuangan negara. Perbedaan hukum keuangan negara dan keuangan negara terdapat dalam tataran yuridis, sehingga tidak boleh dipersamakan pengertian hukum keuangan negara dengan keuangan negara.¹⁵ Hukum keuangan negara adalah sekumpulan kaidah hukum tertulis yang mengatur hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang yang dikuasai negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹⁶

Kedudukan Hukum Keuangan Negara

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut tipe negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*) dalam hal pencapaian tujuan negara. Hal tersebut disebutkan pada alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945. Salah satu tujuan negara yang disebutkan pada pembukaan UUD NRI 1945 tersebut yaitu memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum dimaksud tidak akan tercapai tanpa adanya pengelolaan keuangan negara yang profesional, efektif, dan efisien. Pengelolaan keuangan negara harus dituangkan ke dalam Hukum Keuangan Negara sebagai hukum positif negara untuk kepastian hukum.

Apabila dikaitkan dengan pembagian hukum, hukum keuangan negara berada dalam tataran hukum publik karena substansinya tertuju pada kepentingan negara.¹⁷ Walaupun hukum keuangan negara merupakan hukum publik bukan berarti terlepas dari ketersinggungan terhadap hukum privat, karena pada praktiknya negara dapat dianggap sebagai badan hukum privat dalam membuat sebuah perjanjian perdata. Hukum keuangan negara mengatur asas legalitas dan wewenang pemerintah dalam

¹⁵ *ibid.*[1].

¹⁶ *ibid.*[2].

¹⁷ *ibid.*[22].

pengelolaan keuangan negara, sehingga hukum keuangan negara dapat dimasukkan ke dalam ranah hukum administrasi. Pemahaman keuangan negara dan keuangan daerah secara luas mempunyai kesesuaian dengan prinsip dinamis dari hukum administrasi.¹⁸

Perbendaharaan Negara

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Perbendaharaan Negara dinyatakan bahwa sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Ruang Lingkup Perbendaharaan Negara

Pasal 2 Undang-Undang Perbendaharaan Negara membatasi ruang lingkup perbendaharaan negara 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;
- f. pengelolaan kas;
- g. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- h. pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- i. penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
- j. penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;

¹⁸ Agus Ngadino dan Iza Rumesten, 'Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi' (2011) 5 Simbur Cahaya.[24].

- k. penyelesaian kerugian negara/daerah;
- l. pengelolaan Badan Layanan Umum;
- m. perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Asas-Asas Umum Perbendaharaan Negara

Pada penjelasan umum UU Perbendaharaan Negara dijelaskan bahwa Perbendaharaan Negara ini menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisitas. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Keabsahan Tindakan Pemerintah dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah

Menurut Philipus M. Hadjon, untuk menilai suatu keabsahan tindakan pemerintah dilihat dari tiga aspek yaitu: aspek kewenangan, prosedur dan substansi. Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, serta dibatasi oleh isi (*materiae*), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*). Prosedur berdasarkan asas negara hukum, yaitu berupa perlindungan hukum bagi masyarakat; asas demokrasi yaitu pemerintah harus terbuka, sehingga ada peran serta masyarakat (*inspraak*); asas instrumental yaitu efisiensi dan efektivitas artinya tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi. Substansi bersifat mengatur dan mengendalikan apa (*sewenang-wenang/legalitas ekstern*) dan untuk apa (*penyalahgunaan wewenang, melanggar undang-undang/legalitas intern*).¹⁹

¹⁹ Philipus M. Hadjon, 'Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih', *Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 1994).[10].

Konsep Kewenangan

Istilah wewenang dapat ditemukan pada 1 angka 6 dan pasal 53 ayat (2) huruf C Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Istilah kewenangan atau wewenang sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda.²⁰ Dalam hukum administrasi, perihal kewenangan selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena objek hukum administrasi adalah wewenang atau kewenangan pemerintahan. Kewenangan juga menjadi dasar legalitas dari seluruh tindakan pemerintah.

Dalam hukum tata negara, kewenangan dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, menurut Van Maarseveen kewenangan berkaitan erat dengan kekuasaan hukum.²¹ Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri dari sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

a. Pengaruh;

Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.

b. Dasar Hukum;

Wewenang selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya.

c. Konformitas Hukum.

Hal ini mengandung makna harus adanya standar wewenang, yaitu standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu.²²

Cara Memperoleh Kewenangan

Dalam hukum administrasi terdapat tiga cara untuk memperoleh kewenangan dalam melakukan tindakan pemerintah, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

a. Atribusi;

²⁰ Philipus M. Hadjon, [et., al.], *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Gadjah Mada University Press 2012).[10].

²¹ *ibid.*[11].

²² *Loc.Cit.*

Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh kewenangan pemerintahan. Atribusi juga dikatakan merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Organ yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.²³

b. Delegasi;

Dalam artikel 10:3 AWB (*Alegemen Wet Bestuursrecht*) delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Pemberi wewenang disebut delegans dan yang menerima wewenang disebut delegataris.²⁴ Syarat-syarat delegasi adalah sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan tersebut;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Adanya peraturan kebijakan (*beleidsregel*) untuk memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.²⁵

c. Mandat.

Mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan tersebut misalnya untuk membuat keputusan atas nama pejabat yang memberi mandat. Keputusan tersebut merupakan keputusan yang memberi mandat, dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat. Atas dasar itu penerima mandat tidak dapat menjadi tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara.²⁶

²³ *Loc.Cit.*

²⁴ *ibid.*[12].

²⁵ *ibid.*[13].

²⁶ *Loc.Cit.*

Sumber Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah

Pasal 25 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.01/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan menyatakan bahwa Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara merupakan instansi vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Tugas pokok dan fungsi KPPN adalah melaksanakan kewenangan perbendaharaan dan Bendahara Umum Negara (BUN), penyaluran pembiayaan atas beban anggaran, serta penatausahaan penerimaan dan pengeluaran anggaran melalui dan dari kas negara berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pada pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 28 tahun 2015 tentang Kementerian Keuangan disebutkan bahwa Direktorat Jenderal Perbendaharaan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas dan investasi, pembinaan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum, dan akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara merupakan instansi vertikal terendah dan dekonsentrasi dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan RI. Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Sedangkan pengertian dari Instansi Vertikal pada pasal 1 UU Pemda tersebut adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi.

Pasal 27 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.01/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Ditjen Perbendaharaan menegaskan bahwa KPPN mempunyai tugas melaksanakan kewenangan perbendaharaan dan

bendahara Umum negara (BUN), penyaluran pembiayaan atas beban anggaran, serta penatausahaan penerimaan dan pengeluaran anggaran melalui dan dari kas negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. Direktorat Jenderal Perbendaharaan khususnya KPPN merupakan perpanjangan tangan kementerian keuangan yang berada di daerah. Dalam pelaksanaannya Pejabat KPPN bertindak untuk dan atas nama Menteri Keuangan, contohnya pada pasal 28 huruf b Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.01/2016 dinyatakan bahwa KPPN menyelenggarakan fungsi penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) dari kas negara atas nama Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN).

Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas maka penulis menyimpulkan bahwa kewenangan Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara sebagai pengelola keuangan negara di daerah didasarkan pada sumber kewenangan mandat dari Menteri Keuangan dan Direktur Jenderal Perbendaharaan. Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara menerima pelimpahan sebagian wewenang dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan untuk menjadi Kuasa Bendahara Umum Negara di daerah. Pelimpahan wewenang tersebut sesuai dengan ciri-ciri mandat yaitu:

1. Bersifat penugasan terhadap bawahan, yaitu pelimpahan kewenangan kepada KPPN bersifat hirarkhis. Hal yang berbeda dari pelimpahan kewenangan delegasi yang bersifat tidak hirarkhis;
2. Adanya hubungan atasan dan bawahan. Dalam hal ini kepala KPPN adalah bawahan Kepala kantor wilayah Ditjen Perbendaharaan;
3. Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara bertanggungjawab secara fungsional maupun struktural kepada Kepala Kantor wilayah Ditjen Perbendaharaan dan Dirjen Perbendaharaan;
4. Dalam kinerjanya, Ditjen Perbendaharaan khususnya KPPN bertindak untuk dan atas nama Menteri Keuangan dalam pengelolaan keuangan negara di daerah;
5. Tanggung jawab jabatan dan tanggung gugat perdata berada pada level pimpinan yaitu Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, sedangkan KPPN hanya selaku Kuasa Bendahara Umum Negara di daerah yang diberikan mandat oleh Bendahara Umum Negara.

Daftar Bacaan

Buku

Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara* (Sinar Grafika 2012).

Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum* (Alumni 2011).

Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara* (Gramedia 1986).

Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara* (Rajawali Pers 2011).

Nia K. Winayanti, *Hand-out Pengertian Keuangan Negara* (FH Unpas 2015).

Philipus M. Hadjon, [et., al.], *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Gadjah Mada University Press 2012).

W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Grasindo 2006).

Jurnal

Agus Ngadino dan Iza Rumesten, 'Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi' (2011) 5 Simbur Cahaya.

Orasi Ilmiah

Philipus M. Hadjon, 'Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih', *Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 1994).

Laman

Mei, '2 Pegawai KPPN Ditahan Terkait Pencairan Dana Proyek Fiktif Rp 8 M' (*Detiknews* 2011) <<https://news.detik.com/berita/1582513/2-pegawai-kppn-ditahan-terkait-pencairan-dana-proyek-fiktif-rp-8-m>> accessed 7 Agustus 2018.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Peraturan Presiden Nomor 28 tahun 2015 tentang Kementerian Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 51).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 169/PMK.01/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan (Berita Negara Tahun 2012 Nomor 1094).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Berita Negara Tahun 2012 Nomor 1191).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.01/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 30).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/PMK.05/2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 1736).