HUKUM KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH

Tim Penulis:
Vegitya Ramadhani Putri | Anindita Purnama Ningtyas | Athari Farhani
Muhammad Fajar Sidiq Widodo | Rasyid Tarmizi | Aini Rahmania
Anita Kamilah | Siti Mastoah | Fakhry Amin | Ridwan
Suci Flambonita | Ade Kosasih | Ilham Patahillah
Ariska Cesar Divian Candra Kusuma | Saptono Jenar
Indah Febriani | Andi Mohammad Agus Mustam

Editor: Shinta Hadiyantina



HUKUM KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH

Vegitya Ramadhani Putri
Anindita Purnama Ningtyas
Athari Farhani
Muhammad Fajar Sidiq Widodo
Rasyid Tarmizi
Aini Rahmania
Anita Kamilah
Siti Mastoah
Fakhry Amin
Ridwan
Suci Flambonita
Ade Kosasih
Ilham Patahillah
Ariska Cesar Divian Candra Kusuma
Saptono Jenar
Indah Febriani
Andi Mohammad Agus Mustam

Editor: Dr. Shinta Hadiyantina, S.H., M.H.

sada
kurnia pustaka

HUKUM KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH

Tim Penulis:
Vegitya Ramadhani Putri
Anindita Purnama Ningtyas
Athari Farhani
Muhammad Fajar Sidiq Widodo
Rasyid Tarmizi
Aini Rahmania
Anita Kamilah
Siti Mastoah
Fakhry Amin
Ridwan
Suci Flambonita
Ade Kosasih
Ilham Patahillah
Ariska Cesar Divian Candra Kusuma
Saptono Jenar
Indah Febriani
Andi Mohammad Agus Mustam

Editor : Dr. Shinta Hadiyantina, S.H., M.H.
Tata Letak : Lilis Khalisatul Karimah, S.H.
Desain Cover : Asep Nugraha, S.Hum.
Ukuran : UNESCO 15,5 x 23 cm
Halaman : xi, 510
ISBN : 978-634-7522-71-9
Terbit Pada : Juli 2026
Anggota IKAPI : No. 073/BANTEN/2023

Hak Cipta 2026 @ Sada Kurnia Pustaka dan Penulis
Hak cipta dilindungi undang-undang dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit dan penulis.

PENERBIT PT SADA KURNIA PUSTAKA
Jl. Warung Selikur Km.6 Sukajaya – Carenang, Kab. Serang-Banten
Email : sadapenerbit@gmail.com
Website : sadapenerbit.com & repository.sadapenerbit.com
Telpon/WA : +62 838 1281 8431

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga buku yang berjudul **"Hukum Keuangan Negara dan Daerah"** ini dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini disusun untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai aspek hukum dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah di Indonesia.

Dinamika pengelolaan keuangan publik di Indonesia terus berkembang seiring dengan tuntutan reformasi birokrasi, desentralisasi fiskal, serta upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Negara memiliki kewenangan dan tanggung jawab besar dalam mengelola pendapatan dan belanja negara, termasuk dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pemahaman yang kuat terhadap kerangka hukum yang mengatur keuangan negara dan daerah menjadi sangat penting, baik bagi aparatur negara, praktisi hukum, akademisi, maupun masyarakat luas.

Buku ini membahas secara sistematis berbagai aspek hukum keuangan negara, mulai dari landasan konstitusional (Undang-Undang Dasar 1945), pengertian dan ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, hingga mekanisme penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, buku ini juga mengupas tuntas hubungan keuangan pusat-daerah, termasuk sumber-sumber pendapatan daerah, perimbangan keuangan, serta aspek pengawasan dan pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Tidak ketinggalan, buku ini mengintegrasikan perkembangan terkini dalam hukum keuangan daerah pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, serta berbagai putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Dengan demikian, buku ini diharapkan dapat menjadi rujukan yang mutakhir dan aplikatif.

Akhir kata, semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Keuangan Negara dan Daerah, serta bagi upaya bersama dalam mewujudkan pengelolaan keuangan publik yang akuntabel, transparan, dan berkeadilan.

Terima kasih.

Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... **iii**
DAFTAR ISI ..... **v**
BAB 1 PENGANTAR HUKUM KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH 1
(Vegitya Ramadhani Putri)
Pendahuluan 2
Istilah, Pengertian, dan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Daerah 2
Landasan Konstitusional dan Evolusi Regulasi Keuangan Publik di Indonesia 6
Asas-Asas Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah 11
Desentralisasi Fiskal dan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah (HKPD) 16
Konstitusionalitas Intervensi dan Sanksi Fiskal Pusat Atas Keterlambatan APBD 18
Struktur Anatomi APBN dan APBD: Perspektif Yuridis-Politik Anggaran 22
Siklus Pengelolaan Keuangan: Dari Perencanaan Hingga Pertanggungjawaban 27
Rezim Pengawasan, Pengauditan, dan Pertanggungjawaban Hukum Keuangan Publik 33
Daftar Pustaka 38
Profil Penulis 56
BAB 2 SEJARAH DAN EVOLUSI REGULASI KEUANGAN NEGARA .57
(Anindita Purnama Ningtyas)
Fondasi Konseptual dan Konstitusional 58
Era Warisan Sistem Keuangan Kolonial Pra-Kemerdekaan 61
Daftar Pustaka 77
Profil Penulis 80
BAB 3 ASAS-ASAS UMUM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA..81
(Athari Farhani)
Pendahuluan 82
Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara 82

Klasifikasi Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara....83
Interrelasi Asas-Asas Dalam Sistem Keuangan Negara.....89
Perkembangan dan Tantangan Penerapan Asas-Asas Keuangan Negara 90
Rangkuman.....91
Daftar Pustaka.....92
Profil Penulis.....94
BAB 4 KEKUASAAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA 95
(Muhammad Fajar Sidiq Widodo)
Konstruksi Konstitusional Keuangan Negara 96
Presiden Sebagai Pemegang Kekuasaan Tertinggi (*Chief Executive*).....99
Arsitektur Pendelegasian Kewenangan (*Delegation of Authority*) 101
Problematika dan Dinamika Ketatanegaraan Kontemporer .. 102
Penutup 104
Daftar Pustaka.....106
Profil Penulis.....107
BAB 5 SIKLUS APBN DALAM TAHAPAN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN.....108
(Vegitya Ramadhani Putri)
Doktrin Hukum Tata Negara Dalam Perencanaan Anggaran: Menyelaraskan RKP Dengan Visi Konstitusi 109
Mekanisme & Evolusi Praktik.....113
Arsitektur Hukum KEM-PPKF dan RKA-K/L: Transformasi Politik Fiskal Menjadi Dokumen Yuridis 115
Batas Kewenangan Diskresioner Eksekutif Dalam Konsolidasi RAPBN Sebelum Persetujuan Legislatif 120
Daftar Pustaka.....129
Profil Penulis.....135
BAB 6 SIKLUS APBN DI TAHAPAN PENETAPAN DAN PENGESAHAN 136
(Vegitya Ramadhani Putri)
Pengantar.....137
Dinamika Hukum Hubungan Antarlembaga: Hak *Budget* DPR dan Batas Konstitusional Pembahasan RAPBN.....137

Doktrin Kedaruratan Fiskal: Implikasi Yuridis dan Mekanisme Hukum Penolakan RAPBN Oleh DPR 141
Formalisasi Yuridis UU APBN: Pengesahan, Pengundangan, dan Keabsahan Perpres Rincian APBN Sebagai Hukum Operasional 146
Daftar Pustaka 150
Profil Penulis 156
BAB 7 HUKUM PENDAPATAN NEGARA 157
(Rasyid Tarmizi)
Hukum Pendapatan Negara 158
Pendapatan Negara 158
Sumber-Sumber Pendapatan Negara 159
Pengertian Keuangan Negara 164
Bidang Pengelolaan Keuangan Negara 165
Tujuan Pengelolaan Keuangan Negara 166
Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara 167
Daftar Pustaka 169
Profil Penulis 170
BAB 8 HUKUM BELANJA NEGARA 171
(Aini Rahmania)
Pengertian Hukum Belanja Negara 172
Dasar Hukum Belanja Negara 174
Prinsip-Prinsip Belanja Negara 176
Jenis-Jenis Belanja Negara 177
Fungsi Belanja Negara 181
Daftar Pustaka 183
Profil Penulis 185
BAB 9 BARANG MILIK NEGARA 186
(Anita Kamilah)
Pengertian dan Dasar Hukum Barang Milik Negara 187
Perolehan Barang Milik Negara 188
Pengelolaan Barang Milik Negara 190
Asas-Asas Pengelolaan Barang Milik Negara 192
Pemanfaatan Barang Milik Negara 193
Kendala-Kendala Dalam Optimalisasi Barang Milik Negara 195
Daftar Pustaka 200

Profil Penulis 200
BAB 10 BADAN LAYANAN UMUM DALAM SISTEM KEUANGAN NEGARA 201
(Siti Mastoah)
Pengertian dan Dasar Hukum Badan Layanan Umum 202
Kedudukan Badan Layanan Umum Dalam Sistem Keuangan Negara 204
Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum 206
Akuntabilitas dan Tantangan Pengelolaan Badan Layanan Umum 210
Penutup 213
Daftar Pustaka 214
Profil Penulis 216
BAB 11 KONSEP DESENTRALISASI FISKAL DAN OTONOMI DAERAH: HUBUNGAN KEWENANGAN DAN KEMANDIRIAN FINANSIAL DAERAH 217
(Fakhry Amin)
Pendahuluan 218
Konsep Desentralisasi Fiskal 220
Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hukum dan Administrasi 224
Hubungan Kewenangan dan Kemandirian Finansial Daerah. 227
Permasalahan dalam Desentralisasi Fiskal 229
Upaya Penguatan Kemandirian Finansial Daerah 232
Penutup 235
Daftar Pustaka 237
Profil Penulis 240
BAB 12 HUKUM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH 241
(Ridwan)
Pendahuluan 242
Dimensi Hukum Hubungan Eksekutif-Legislatif Dalam Penetapan APBD 242
Diskresi Administrasi dan Tantangan Yuridis Pelaksanaan Anggaran Daerah 246
Akuntabilitas Hukum, Paradoks Maladministrasi, dan Tindak Pidana Korupsi APBD 250

Penutup 251
Daftar Pustaka 253
Profil Penulis 259
BAB 13 SUMBER PENDAPATAN DAERAH: HUKUM PAJAK DAERAH, RETRIBUSI DAERAH, DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) LAINNYA 260
(Fakhry Amin)
Pendahuluan 261
Konsep Dasar Pendapatan Daerah Dalam Hukum Keuangan Negara 263
Pajak Daerah Dalam Perspektif Hukum 268
Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan 273
Pendapatan Asli Daerah (PAD) Lainnya 277
Tantangan dan Strategi Optimalisasi Pendapatan Daerah 281
Penutup 285
Daftar Pustaka 287
Profil Penulis 291
BAB 14 DANA TRANSFER (DANA HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH) 292
(Suci Flambonita)
Instrumen Pemerataan Pembangunan dan Penguatan Otonomi Daerah 293
Konsep Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 296
Dekomposisi Komponen Dana Transfer ke Daerah (TKD) 301
Penetapan Perhitungan Alokasi Dana Perimbangan 307
Penutup 313
Daftar Pustaka 314
Profil Penulis 318
BAB 15 KEDUDUKAN HUKUM KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN 319
(Ade Kosasih)
Latar Belakang Pemisahan Kekayaan Negara 320
Kedudukan Hukum BUMN Sebagai Pengelola Kekayaan Negara yang Dipisahkan 321
Kedudukan Hukum Kekayaan Negara 323

Paradoksal Kedudukan Hukum Kekayaan Negara yang Dipisahkan Dalam Sistem Keuangan Negara 327
Daftar Pustaka 331
Profil Penulis 333
BAB 16 PENGAWASAN INTERNAL (APIP): PERAN BPKP DAN INSPEKTORAT DALAM PREVENTIF PENYIMPANGAN 334
(Ilham Patahillah)
Pendahuluan 335
Pengawasan Internal (APIP): Peran BPKP dan Inspektorat Dalam Preventif Penyimpangan 337
Kesimpulan 349
Daftar Pustaka 352
Profil Penulis 355
BAB 17 PEMERIKSAAN EKSTERNAL OLEH BPK: KEDUDUKAN KONSTITUSIONAL BPK, JENIS PEMERIKSAAN (KEUANGAN, KINERJA, PDTT), DAN LHP 356
(Ariska Cesar Divian Candra Kusuma)
Pendahuluan 357
Kedudukan Konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) 360
Jenis-Jenis Pemeriksaan BPK 365
Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) 371
Penutup 377
Daftar Pustaka 379
Profil Penulis 382
BAB 18 HUKUM KERUGIAN NEGARA 383
(Septono Jenar)
Pendahuluan 384
Konsep Hukum Kerugian Keuangan Negara 387
Kewenangan Menilai dan Menetapkan Kerugian Keuangan Negara/Daerah 391
Pengaturan Tuntutan Kerugian Keuangan Negara/Daerah 395
Tata Cara Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara/Daerah 398
Penutup 402
Daftar Pustaka 404
Profil Penulis 406

BAB 19 ASPEK ADMINISTRASI DAN PIDANA HUKUM KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH 407
(Indah Febriani)
Pendahuluan 408
Konsep Dasar Hukum Keuangan Negara dan Daerah 412
Aspek Administrasi Dalam Hukum Keuangan Negara dan Daerah 420
Aspek Pidana Hukum Keuangan Negara dan Daerah 436
Sinkronisasi Aspek Administrasi dan Aspek Pidana Dalam Konteks Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah..... 449
Penutup 453
Daftar Pustaka 455
Profil Penulis 474
BAB 20 PERADILAN KEUANGAN NEGARA SENGKETA PAJAK; SENGKETA TATA USAHA NEGARA TERKAIT KEUANGAN, DAN PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENGUJI UU KEUANGAN..... 475
(Andi Mohammad Agus Mustam)
Pendahuluan 476
Konsep dan Ruang Lingkup Peradilan Keuangan Negara..... 479
Sengketa Pajak Dalam Sistem Peradilan Indonesia 485
Sengketa Tata Usaha Negara Terkait Keuangan Negara..... 491
Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Undang-Undang Keuangan 498
Penutup 504
Daftar Pustaka 507
Profil Penulis 510

BAB 1
PENGANTAR HUKUM KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH

Vegitya Ramadhani Putri, S.H., S.Ant., M.A., LLM.
Universitas Sriwijaya

Pendahuluan

Hukum keuangan negara dan daerah dari perspektif Hukum Tata Negara (HTN) memerlukan ketajaman analisis yang tidak hanya melihat angka sebagai instrumen akuntansi, melainkan sebagai perwujudan dari kebijakan hukum dan kedaulatan rakyat. Untuk bab ini yang bersifat pengantar, alur logika telah disusun secara deduktif: dimulai dari fondasi konseptual, legitimasi konstitusional, asas-asas pengarah, dinamika struktural (pusat-daerah), anatomi anggaran, siklus mekanis, dan ditutup dengan rezim pertanggungjawaban hukum.

Istilah, Pengertian, dan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Daerah

Mengawali pembahasan hukum keuangan negara dan daerah memerlukan ketegasan konseptual mengenai apa yang dimaksud dengan "keuangan" dalam ranah publik. Berbeda dengan keuangan privat yang berorientasi pada keuntungan maksimal (*profit maximization*), keuangan publik berakar pada pemenuhan fungsi pelayanan publik (*public service*) dan kesejahteraan sosial (*welfare state*). Dalam perspektif hukum tata negara, ruang lingkup hukum keuangan publik mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala kebijakan, penguasaan, dan tindakan hukum dalam mengelola aset serta komitmen finansial, baik di tingkat pusat maupun di daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pertanyaan batas tegas antara keuangan negara/daerah dan keuangan badan hukum privat dengan penyertaan modal negara terutama muncul pada BUMN/BUMD berbentuk persero, ketika negara masuk sebagai pemegang saham. Literatur yang tersedia lebih banyak menjelaskan konstruksi hukumnya dan problem yang timbul daripada memberi satu rumusan batas yang operasional.

Konstruksi hukum keuangan negara dan kekayaan yang dipisahkan dapat dipetakan sebagai berikut: (1) keuangan negara sebagai domain publik dan privat: negara tidak hanya bertindak sebagai otoritas publik melalui APBN, tetapi juga dapat berperan

sebagai subjek hukum privat (badan hukum sui generis) ketika menanamkan modal pada persero (Ghinarahmatina, 2018), (2) definisi keuangan negara: UU Keuangan Negara memasukkan kekayaan negara/daerah yang dipisahkan sebagai bagian keuangan negara, termasuk yang menjadi penyertaan modal pada perusahaan negara/daerah (Ghinarahmatina, 2018). Jadi, secara normatif, kekayaan yang dipisahkan masih dikualifikasi sebagai keuangan negara. Konsekuensi pemisahan kekayaan negara untuk penyertaan modal dipahami sebagai "pelepasan sama sekali dari induknya" secara yuridis: kekayaan itu menjadi kekayaan persero/perum (Ghinarahmatina, 2018).

Negara kemudian hanya berposisi sebagai pemegang saham, diwakili Menteri BUMN (Ghinarahmatina, 2018). Akibatnya dalam hukum publik, karena dikualifikasi sebagai keuangan negara, negara merasa berwenang memeriksa pengelolaannya di persero (Ghinarahmatina, 2018). Sedangkan akibatnya dalam hukum privat, negara dianggap telah menundukkan diri pada rezim perseroan; direksi dan komisaris adalah organ privat dan bukan penyelenggara negara (Ghinarahmatina, 2018). Ketegangan dua rezim ini menimbulkan keraguan direksi karena ancaman dikaitkan dengan kerugian keuangan negara dan tindak pidana korupsi (Ghinarahmatina, 2018; Karinda *et al*., 2022; Alfitra, 2015). Perbedaan pemahaman "keuangan negara" mempengaruhi batas kerugian negara dan ruang pemulihan aset, misalnya melalui pemulihan aset pelaku korupsi ataupun pemiskinan koruptor (Karinda *et al.,* 2022; Alfitra, 2015). Hukum pidana berupaya mengembalikan kerugian keuangan negara lewat pemulihan aset (penyitaan, perampasan, uang pengganti), namun masih menghadapi banyak kendala normatif dan praktis (Karinda *et al.,* 2022; Alfitra, 2015). Hukum positif Indonesia sekaligus mengakui kekayaan negara yang dipisahkan sebagai keuangan negara, tetapi dalam logika perseroan kekayaan tersebut telah menjadi kekayaan persero dan tunduk pada hukum privat.

Batas pemisah yang "tegas" belum sepenuhnya terwujud; yang tampak adalah dualitas: negara sebagai pemilik keuangan publik dan sebagai pemegang saham privat, dengan konsekuensi tarik-menarik yurisdiksi dan risiko pidana bagi pengelola. Apakah perluasan makna

"keuangan negara" dalam rezim hukum tindak pidana korupsi saat ini sudah sejalan dengan asas kepastian hukum dalam hukum tata negara?. Pertanyaan ini menyentuh dua hal: bagaimana hukum korupsi memperluas makna "keuangan negara", dan apakah perluasan itu jelas dan konsisten dengan asas kepastian hukum dalam tata negara.

Artikel yang ada lebih banyak membahas kerugian/keuangan negara dalam praktik penegakan Tipikor, tapi tetap memberi gambaran tentang kepastian (atau ketidakpastian) hukumnya. Beberapa tulisan menegaskan bahwa keuangan negara dalam UU Tipikor mencakup kekayaan yang berada pada BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara atau pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara (Herman *et al.,* 2018; Salmon, 2023). Unsur "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" dipahami sebagai potensi kerugian, sehingga korupsi dirumuskan sebagai delik formil: tidak perlu kerugian aktual sudah terjadi (Salmon, 2023). Tabel berikut menunjukkan dua rezim utama:

Tabel 1.1: Perbedaan Konsepsi Kerugian Negara

Instrumen	Sifat Delik	Standar Kerugian
UU Tipikor (Pasal 2, 3)	Formil	"dapat merugikan" (potensi)
UU Perbendaharaan Negara	Materiil	"nyata dan pasti jumlahnya"

Sumber: Salmon, 2023; Pertiwi & Quthni, 2023.

Beberapa penulis menilai konstruksi hukum keuangan negara "masih jauh dari kepastian dan kemanfaatan hukum", khususnya soal pembuktian kerugian negara (Pertiwi & Quthni, 2023). Perbedaan antara potensi kerugian (UU Tipikor) dan kerugian nyata (UU Keuangan/Perbendaharaan Negara) menimbulkan polemik dalam penafsiran unsur kerugian negara dan perhitungan nilai kerugian (Timur, 2021; Ferdian *et al.,* 2018; Ahmad *et al.,* 2021; Salmon, 2023). Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 menegaskan kerugian negara harus "nyata dan pasti jumlahnya", sehingga menggeser fokus ke actual loss dan memicu perdebatan apakah kerugian yang telah diganti menghapus unsur kerugian (Pertiwi & Quthni, 2023). Ini

menunjukkan upaya memperjelas, tetapi juga memunculkan ketegangan baru antara kepastian formil (delik formil) dan tuntutan kerugian nyata.

Dalam korupsi izin usaha pertambangan, kerugian keuangan negara diperluas meliputi kerusakan lingkungan dan biaya pemulihan, dengan menempatkan lingkungan hidup, kekayaan negara, dan keuangan negara sebagai satu kesatuan, didukung bukti ahli serta standar BPK (Satria, 2021). Hakim menggunakan interpretasi doktriner untuk memperluas makna itu (Satria, 2021). Secara metodologis, ini berusaha selaras dengan standar pemeriksaan BPK, tetapi sekaligus menunjukkan bahwa batas "keuangan negara" sangat fleksibel dan bergantung pada penafsiran hakim, yang dapat mengurangi prediktabilitas bagi subjek hukum. Beberapa karya menyoroti bahwa penegakan tipikor sangat berorientasi pada pengembalian kerugian keuangan negara melalui pemulihan aset, uang pengganti, blokir dan perampasan aset (Karinda *et al.,* 2022; Saputro & Chandra, 2021; Ahmad *et al.,* 2021; Fitri *et al.,* 2023). Namun, perbedaan konsep kerugian negara (formal vs material), dualisme perhitungan kerugian dan uang pengganti, serta multi-aktor penentu kerugian (kejaksaan, BPK, BPKP) menimbulkan ketidakjelasan prosedural (Ferdian *et al.,* 2018; Timur, 2021; Ahmad *et al.,* 2021; Karinda *et al.,* 2022). Ini menunjukkan bahwa tujuan perlindungan keuangan negara sering didahulukan, sementara konsistensi konsep dan prosedur elemen kunci kepastian hukum belum sepenuhnya tercapai.

Berdasarkan artikel yang tersedia, perluasan makna keuangan negara dalam rezim tipikor memang diarahkan untuk melindungi seluas mungkin kekayaan negara, termasuk pada badan hukum privat dengan penyertaan modal dan bahkan kerusakan lingkungan. Namun, terdapat perbedaan mendasar antar undang-undang tentang apa yang dimaksud kerugian keuangan negara dan bagaimana membuktikannya, serta ketergantungan tinggi pada penafsiran hakim dan lembaga auditor. Semua ini menunjukkan bahwa perluasan makna tersebut belum sepenuhnya sejalan dengan asas kepastian hukum tata negara: perlindungan fiskal menguat, tetapi kejelasan, konsistensi, dan prediktabilitas bagi warga dan pejabat negara masih problematis.

Landasan Konstitusional dan Evolusi Regulasi Keuangan Publik di Indonesia

Keuangan negara tidak bergerak dalam ruang hampa regulasi, melainkan bersumber langsung dari amanat konstitusi. Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa pengelolaan keuangan negara harus diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, serta dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Melacak akar konstitusional dan evolusi hukumnya mulai dari warisan kolonial *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) hingga paket UU Keuangan Negara tahun 2003/2004 menjadi krusial untuk memahami bagaimana dinamika *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif dibentuk dalam mengontrol dompet negara. Pasca reformasi dan amandemen UUD 1945, desain kekuasaan negara bergeser dari eksekutif yang sangat dominan menjadi sistem dengan penguatan DPR dan mekanisme *check and balance.* Dalam bidang anggaran, ini berarti Presiden tidak lagi "eksekutif tunggal", tetapi harus bernegosiasi dengan parlemen. Penelitian-penelitian berikut memberi gambaran implikasi politik dan tata kelola, meski tidak selalu mengukur angka stabilitas fiskal atau efisiensi birokrasi secara kuantitatif. Terjadi pergeseran kekuasaan: dari *executive heavy* ke *legislative heavy*. Amandemen UUD 1945 menempatkan DPR sebagai lembaga dengan tiga fungsi utama: legislasi, anggaran, dan pengawasan yang ditegaskan dalam pasal-pasal, bukan sekadar penjelasan (Zaini & Maturidi, 2021).

Beberapa analisis menyimpulkan terjadi pergeseran dari sistem presidensial *executive heavy* ke kecenderungan *legislative heavy,* di mana supremasi parlemen dalam legislasi dan kontrol terhadap eksekutif menguat signifikan (Zaini & Maturidi, 2021; Hendra, 2016; Hendrik *et al.,* 2024). Dalam hubungan Presiden–DPR, anggaran (APBN) disebut sebagai salah satu dari tiga poros utama relasi kekuasaan pasca-amandemen, di samping legislasi dan pengawasan (Hendra, 2016; Paputungan, 2024).

Tabel 1.2: Pergeseran Kewenangan DPR Terkait Anggaran

Aspek	Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
Posisi DPR dlm APBN	Hak anggaran lemah, eksekutif dominan	Fungsi anggaran ditegaskan & dikaitkan kedaulatan rakyat (Zaini & Maturidi, 2021; Hendra, 2016; Paputungan, 2024)
Filosofi APBN	Cenderung instrumen eksekutif	Diformulasikan sebagai wujud kedaulatan rakyat atas anggaran (Paputungan, 2024)

Sumber: Diolah Penulis.

Secara normatif, amandemen menegaskan bahwa APBN adalah manifestasi kedaulatan rakyat, dengan peran DPR sentral dalam aspek formal (proses penyusunan dan persetujuan) maupun material (isi anggaran) (Paputungan, 2024). Ini memperkuat legitimasi politik anggaran. Namun beberapa karya menunjukkan penguatan DPR disertai fragmentasi politik dan koalisi yang rapuh, sehingga pengambilan keputusan politik (termasuk kebijakan fiskal) menjadi lebih lambat dan kompleks (Arifin, 2024; Herlinanur *et al.,* 2024; Mz, 2019; Hendra, 2016). Dalam praktik kebijakan, langkah efisiensi fiskal seperti Inpres penghematan anggaran menonjolkan diskresi Presiden yang tetap luas, tetapi harus ditafsirkan dalam batas-batas Pasal 23 UUD 1945 dan prinsip kesejahteraan sosial, sehingga Presiden tidak dapat secara sepihak mengorbankan hak dasar warga untuk alasan efisiensi (Prayitno & Aqqad, 2025; Muluk & Sajida, 2025). Kajian kebijakan anggaran terbaru menilai reformasi fiskal yang sangat menekankan "efisiensi" berpotensi mensentralisasi otoritas fiskal di eksekutif, membatasi diskresi daerah, dan melemahkan kapasitas institusi tertentu; ini dapat menekan stabilitas jangka panjang dalam arti kapasitas negara, meski mungkin menghasilkan penghematan jangka pendek (Muluk & Sajida, 2025).

Penguatan fungsi pengawasan dan anggaran DPR dimaksudkan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan (Herlinanur *et al.,* 2024; Hendrik *et al.,* 2024; Yormi,

2024). Secara teoritis, ini mendorong birokrasi lebih responsif dan bertanggung jawab. Namun, beberapa studi ketatanegaraan menemukan bahwa kewenangan DPR yang sangat kuat atas berbagai aspek (termasuk anggaran dan pengawasan) dapat menciptakan ketergantungan politik eksekutif pada parlemen, sehingga keputusan pemerintah sering tersandera kompromi politik dan tawar-menawar koalisi (Arifin, 2024; Mz, 2019; Zaini & Maturidi, 2021; Hendra, 2016).

Fragmentasi partai di DPR membuat proses politik (penyusunan kebijakan, kabinet, dan secara implisit penganggaran program) lebih lambat dan kurang lincah, yang menurunkan efektivitas kinerja pemerintahan (Arifin, 2024; Herlinanur *et al.,* 2024; Mz, 2019). Dalam kerangka *check and balance*, pembatasan masa jabatan presiden dan penguatan lembaga-lembaga pengawas (MK, lembaga audit, lembaga antikorupsi) dirancang untuk menahan penyalahgunaan anggaran dan memperbaiki kualitas tata kelola, yang dalam jangka panjang diharapkan meningkatkan efisiensi birokrasi (Herlinanur *et al.,* 2024; Ibrahim, 2022; Dairani & Fadlail, 2025; Hendrik *et al.,* 2024; Yormi, 2024). Sejumlah penelitian mencatat adanya kesenjangan antara teori konstitusi dan praktik: meski DPR diperkuat, konsentrasi kekuasaan di eksekutif dan ketimpangan pusat–daerah masih menjadi tantangan, termasuk dalam pengelolaan fiskal dan pelaksanaan program di birokrasi daerah (Rahaditya *et al.,* 2024; Yormi, 2024). Peneliti juga menyoroti bahwa tanpa desain kelembagaan yang hati-hati, penguatan DPR justru dapat menggeser ketidakseimbangan kekuasaan dari eksekutif ke legislatif, bukannya menciptakan relasi yang setara dan efisien (Zaini & Maturidi, 2021; Hendra, 2016; Hendrik *et al.,* 2024). Pasca amandemen UUD 1945, kekuasaan anggaran bergeser dari Presiden yang sangat dominan ke DPR yang memiliki fungsi anggaran dan pengawasan yang kuat.

Secara normatif, ini memperkuat kedaulatan rakyat atas anggaran dan memperbaiki akuntabilitas, yang mendukung stabilitas fiskal dan efisiensi birokrasi dalam jangka panjang. Namun, fragmentasi politik, kecenderungan *legislative heavy,* dan sentralisasi fiskal teknokratik di eksekutif menimbulkan ketegangan baru: proses anggaran lebih demokratis tetapi sering kurang lincah dan rentan pada kompromi politik, sehingga efek bersih terhadap stabilitas fiskal

dan efisiensi birokrasi bersifat ambivalen dan sangat bergantung pada praktik politik dan desain kelembagaan turunan. UU 17/2003 menjadi kerangka dasar pengelolaan keuangan publik pusat daerah.

Pertanyaannya, apakah sinkronisasi normatif dengan regulasi daerah sudah cukup untuk mencegah konflik kewenangan, atau justru belum efektif karena problem implementasi dan desain kelembagaan. UU 17/2003 membangun struktur normatif pengelolaan keuangan negara/daerah yang koheren dan selaras dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi, berlaku bagi pusat dan daerah (Suryadin *et al.,* 2025). Namun implementasi di daerah masih menghadapi tumpang-tindih regulasi, sinkronisasi lemah antara aturan pusat dan daerah, dan kelemahan pengendalian internal (Suryadin *et al.,* 2025). Temuan ini menunjukkan: secara konseptual, sinkronisasi normatif adalah syarat esensial, tetapi saat ini belum tercapai secara memadai, sehingga konflik kewenangan tetap muncul di level teknis dan kelembagaan.

Tabel 1.3: Contoh Dampak Disharmoni Pada Kewenangan

Sektor/Konteks	Problem Utama Kewenangan	Implikasi Konflik
Keuangan negara/daerah (implementasi prinsip UU 17/2003)	*Overlap* aturan, sinkronisasi pusat–daerah lemah (Suryadin *et al.,* 2025)	Penerapan norma jadi formalistik, potensi sengketa kewenangan fiskal
Hubungan keuangan pusat–daerah (UU 33/2004 & UU 1/2022)	Pola kewenangan fiskal belum sepenuhnya sejalan dengan otonomi (Armin *et al.,* 2023)	Perlu regulasi lanjutan untuk menata relasi fiskal
Pengawasan BPK atas BUMN/anak perusahaan	Luasnya definisi "keuangan negara" menimbulkan ketidakjelasan batas kewenangan BPK (Nasution, 2022)	Ekspansi audit ke entitas yang seharusnya privat, sengketa yurisdiksi

Sumber: Diolah Penulis.

Berbagai studi harmonisasi regulasi daerah menegaskan bahwa ketidaksinkronan vertikal (Perda vs UU/PP) dan kapasitas legislasi daerah yang lemah memicu konflik kewenangan dan pembatalan produk hukum daerah (Sanjaya *et al*., 2025; Elcaputera, 2022; Dwiatmoko & Nursadi, 2022). Sentralisasi proses harmonisasi (*executive preview* dan peran Kemenkumham/Kemendagri) dimaksudkan untuk mencegah tumpang-tindih dan menjaga konsistensi dengan kebijakan nasional, sehingga potensi benturan kewenangan dapat diminimalkan dan kepastian hukum diperkuat (Erdianti & Kartika, 2025; Dwiatmoko & Nursadi, 2022).

Namun, penelitian lain menunjukkan harmonisasi yang terlalu sentralistik juga dapat menggerus ruang otonomi dan menimbulkan dualisme kewenangan antar kementerian, sehingga menambah lapisan konflik baru (Erdianti & Kartika, 2025; Dwiatmoko & Nursadi, 2022). Sejumlah kajian lintas sektor (bencana, kelautan, desa, perikanan) menemukan bahwa walaupun desain regulasi sudah mengarah pada harmonisasi dan pembagian urusan pusat–daerah, konflik kewenangan tetap muncul karena: perbedaan prioritas pusat–daerah dan kurangnya komunikasi; lemahnya koordinasi vertikal dan mekanisme penyelesaian sengketa; kapasitas teknis dan legislasi daerah yang terbatas (Setyawan *et al.,* 2025; Aulia *et al.,* 2025; Menu *et al.,* 2025; Hapsari *et al.,* 2021; Anwar *et al*., 2020). Dengan demikian, sinkronisasi normatif perlu tetapi tidak cukup: tanpa penguatan kelembagaan, koordinasi, dan kapasitas, konflik kewenangan regulasi di bidang keuangan publik dan sektor terkait tetap berulang.

Secara doktrinal, sinkronisasi normatif UU 17/2003 dengan regulasi daerah berpotensi kuat untuk memitigasi konflik kewenangan karena menyediakan standar, hierarki, dan prinsip tata kelola keuangan yang seragam. Namun penelitian menunjukkan implementasi sinkronisasi masih lemah, sering terjebak formalitas, dan kadang bergeser ke sentralisasi yang memunculkan konflik baru. Jadi, sejauh ini sinkronisasi normatif baru menjadi prasyarat mitigasi konflik kewenangan, belum menjamin penyelesaiannya tanpa dukungan desain kelembagaan, koordinasi, dan kapasitas daerah yang memadai.

Asas-Asas Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah

Asas-asas hukum berfungsi sebagai pemandu moral sekaligus pembatas yuridis agar pengelolaan keuangan publik tidak melenceng menjadi alat kekuasaan yang koruptif. Asas-asas klasik seperti asas kesatuan, universalitas, tahunan, dan spesialitas, kini bersanding erat dengan asas-asas baru yang mengadopsi semangat tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), seperti akuntabilitas berorientasi hasil, profesionalitas, proporsionalitas, dan keterbukaan.

Penerapan asas-asas ini dalam norma hukum bukan sekadar formalitas prosedural, melainkan prasyarat mutlak untuk memastikan setiap rupiah yang dipungut dari rakyat kembali kepada rakyat dalam bentuk kemaslahatan yang nyata. Pertanyaan muncul ketika hakim harus memilih antara menegakkan prosedur secara ketat (kepastian hukum) dan mencapai hasil yang adil/bermanfaat (kemanfaatan) dalam perkara keuangan publik maupun privat. Beberapa putusan keuangan menunjukkan rujukan eksplisit pada tiga unsur kepastian hukum – keadilan – kemanfaatan (*idee des Recht*) dan tuntutan keseimbangan proporsional, bukan dominasi salah satunya (Wijayanta, 2014; Nelson & Sondang, 2021). Dalam praktik, pengadilan sering mengawali dari teks (kepastian/prosedural) lalu mengoreksi dengan pertimbangan keadilan dan utilitas ketika hasilnya dirasa tidak layak secara sosial atau ekonomi (Nelson & Sondang, 2021; Sembiring & Saragih, 2024; Subihat, 2026).

Tabel 1.4: Contoh Pendekatan Hakim Dalam Sengketa Keuangan

Konteks	Cara Hakim Mengelola Benturan
Konflik sitaan pailit vs pidana	Disarankan tidak hanya berpegang pada kepastian normatif, tapi menyeimbangkan *legal certainty, justice, utility*; aset pailit mestinya dikembalikan ke kurator demi keadilan dan kemanfaatan kreditor (Nelson & Sondang, 2021; Wijayanta, 2014)
Pajak & P3B (*tax treaty*)	SEMA 1/2017: bila aturan formil vs materiil bertentangan, Peratun "sepatutnya memprioritaskan keadilan

	substantif" dengan tetap menjaga fungsi hukum formil sebagai penopang kepastian (Damayanti, 2025)
Sengketa pajak ganda	Satu majelis lebih menekankan keadilan materiil, majelis lain menegakkan syarat administratif demi kepastian dan kepatuhan; penulis menilai perlu keseimbangan, agar keadilan tidak merusak kepastian sistemik (Damayanti, 2025)

Sumber: Diolah Penulis.

Doktrin *Radbruch/idee des Recht* menuntut ketiganya (kepastian–keadilan–kemanfaatan) dipenuhi secara proporsional dalam putusan pailit (Wijayanta, 2014). Maslahah & maqasid syariah dalam sengketa ekonomi syariah: percepatan proses sah sejauh tidak menggerus kepastian eksekusi dan perlindungan pihak lemah; hakim diarahkan pada prinsip tidak mempersulit, meringankan beban, dan keadilan (Wijayanti & Luthfi, 2025; Huda & Ahyani, 2024). SEMA dan teori "*spannungsverhältnis*": menempatkan tujuan kebenaran materiil dan keadilan sebagai alasan mengalahkan keketatan prosedural dalam kasus-kasus tertentu, selama fungsi kepastian hukum tetap diperhatikan (Damayanti, 2025). Pengadilan tinggi/mahkamah sering menggunakan interpretasi kontekstual dan preseden untuk mengisi kekosongan atau konflik norma, membentuk "*living law*" yang menetapkan batas diskresi dan menggabungkan kepastian dengan utilitas publik (misalnya pemulihan keuangan negara, stabilitas pajak, atau perlindungan kreditor) (Barikova, 2022; Yulius & Utama, 2024; Barikova, 2022; Pratama & Nadirah, 2026; Mashdurohatun *et al.,* 2026). Dalam tata kelola keuangan, pengadilan tidak menyelesaikan benturan kepastian–kemanfaatan dengan "menang-menangan" satu asas, tetapi melalui penyeimbangan: teks dan prosedur dijadikan titik awal, lalu dikoreksi oleh keadilan substantif, maslahah, dan tujuan kebijakan fiskal/keuangan. Alatnya berupa doktrin (Radbruch, maqasid), SEMA, dan preseden, dengan tren umum: kepastian prosedural tetap dijaga, tetapi dapat dikelola secara fleksibel bila menghalangi keadilan dan kemanfaatan yang jelas. Dalam keuangan publik, asas transparansi menuntut keterbukaan seluas mungkin, sementara doktrin "rahasia negara" (atau kerahasiaan tertentu) membatasi akses di beberapa pos.

Penelitian yang ada berfokus pada pentingnya transparansi dan menjelaskan bahwa setiap pembatasan informasi harus ketat, proporsional, dan didukung dasar hukum yang jelas. Beberapa kajian menegaskan bahwa, berbeda dengan sektor swasta, anggaran sektor publik secara prinsip harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik dan didiskusikan; justru di situlah fungsi akuntabilitas publik dan kontrol demokratis (Nurhayati, 2017). Transparansi anggaran didefinisikan sebagai: keterbukaan seluruh siklus pengelolaan anggaran; dan informasi yang mudah diakses, dipahami, akurat, dan tepat waktu (Zein *et al.,* 2025; Ego & Suartana, 2025; Nurhayati, 2017). Karena itu, ketika praktik birokrasi masih memandang anggaran seperti "rahasia internal" (mewarisi logika swasta), transparansi tersumbat oleh kultur tertutup dan regulasi yang belum jelas arahnya (Nurhayati, 2017; Arkarizki *et al.,* 2023; Sitorus *et al.,* 2025). Penelitian tentang transparansi menegaskan bahwa: transparansi memang harus "seimbang dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu" (Trisakti *et al.,* 2022); dan pemerintah menghasilkan data sangat besar, sehingga dibutuhkan pejabat informasi profesional, bukan untuk "membuat dalih" tetapi menyalurkan informasi yang layak dibuka (Trisakti *et al.,* 2022). Dalam praktik, alasan kerahasiaan sering melebar: bukan hanya melindungi keamanan atau privasi, tetapi juga menutupi kelemahan kinerja, mal-administrasi, atau korupsi. Studi layanan publik menunjukkan bahawa ketika tidak ada SOP jelas, tidak ada PPID yang kuat, atau kanal informasi tidak aktif, transparansi macet meskipun tidak ada alasan keamanan yang sah (Arkarizki *et al.,* 2023; Trisakti *et al.,* 2022; Taufik, 2021).

Batas konstitusional terhadap hak atas informasi dan kewajiban keterbukaan dapat dilihat pada beberapa karya yang menjelaskan transparansi sebagai: (1) hak rakyat untuk memperoleh informasi tentang kebijakan, proses, pelaksanaan, dan hasil pemerintahan (Trisakti *et al.,* 2022; Taufik, 2021; Nurhayati, 2017); dan (2) perwujudan kontrak sosial: apa yang dilakukan pemerintah harus selalu dikonfirmasi kepada warga melalui prinsip transparansi dan kepentingan umum (Trisakti *et al.,* 2022). Undang-undang keterbukaan informasi publik mewajibkan pemerintah menyediakan

informasi keuangan dan anggaran (RAPBN/RAPBD, laporan realisasi, neraca, dll.) secara terbuka, dengan standar akuntansi yang mendorong kejujuran dan ketepatan waktu (Zein *et al.,* 2025; Nurhayati, 2017).

Walau istilah spesifik "rahasia negara" tidak dirinci, beberapa prinsip pembatasan yang sejalan dengan hukum tata negara dapat ditarik dari literatur: (1) dasar hukum yang jelas: pembatasan akses informasi harus bertumpu pada peraturan perundang-undangan, bukan kebijakan *ad hoc* atau selera birokrasi (Trisakti *et al.,* 2022; Zein *et al.,* 2025; Taufik, 2021), (2) kepentingan umum sebagai ukuran: transparansi dikaitkan erat dengan kepentingan umum; informasi boleh ditahan bila pembukaannya justru merusak kepentingan bangsa, negara, atau hak privasi individu (Trisakti *et al.,* 2022). (3) proporsionalitas dan selektivitas: transparansi harus "seimbang" dengan kebutuhan kerahasiaan; artinya, bukan seluruh pos sebuah program dijadikan rahasia, tetapi bagian tertentu yang benar-benar sensitif (Trisakti *et al.,* 2022), (4) kewajiban memberikan alasan (*duty to justify*): pemerintah wajib menjelaskan alasan pembatasan dan menyediakan jalur keberatan/pengaduan ketika hak akses dilanggar (Nurhayati, 2017), (5) pengawasan eksternal: transparansi yang kuat memperkuat peran lembaga pengawas, media, dan masyarakat untuk mengendalikan potensi penyalahgunaan, terutama korupsi (Duli *et al.,* 2025; Nisak *et al.,* 2022; Rahamaningsih, 2023).

Tabel 1.5: Bidang yang Menuntut Keterbukaan dan Ruang Kerahasiaan Terbatas

Dimensi	**Tuntutan Transparansi**	**Ruang Kerahasiaan yang Diakui**
Anggaran & laporan keuangan	Dokumen harus terbuka, mudah diakses, jujur (Zein *et al.,* 2025; Azhari & Melia, 2021; Nurhayati, 2017)	Bagian informasi yang menyangkut keamanan negara atau hak privasi individu (Trisakti *et al.,* 2022)
Proses kebijakan	Prosedur & alasan kebijakan dipublikasikan (Trisakti *et al.,* 2022; Taufik, 2021)	Negosiasi internal terbatas, selama hasil dan dasar hukumnya dibuka

Pelayanan publik & proyek	Informasi biaya, prosedur, dan hasil dibuka ke publik (Trisakti *et al.,* 2022; Taufik, 2021; Rahmayani, 2022)	Kerahasiaan terbatas pada data pribadi pengguna layanan

Sumber: Diolah Penulis.

Banyak studi memposisikan transparansi sebagai prinsip konstitusional *good governance*, sebagai:

1. Syarat terciptanya pemerintah yang bersih, efektif, dan responsif (Trisakti *et al.,* 2022; Duli *et al.,* 2025; Rahamaningsih, 2023; Nurhayati, 2017); sekaligus sebagai,
2. Alat untuk mencegah korupsi, politik transaksional, dan pelanggaran hukum, khususnya bila didukung payung hukum kebebasan informasi (Taufik, 2021). Dengan demikian, secara teori, setiap klaim "rahasia negara" yang justru melemahkan akuntabilitas atas penggunaan uang publik dianggap bertentangan dengan arah konstitusional *good governance.* Penelitian tentang anggaran daerah dan desa menegaskan kewajiban:
   a. Publikasi dokumen anggaran dan laporan realisasi kepada masyarakat (Azhari & Melia, 2021; Matana & Hapsari, 2022; Rahmayani, 2022; Ego & Suartana, 2025; Nurhayati, 2017);
   b. Penyediaan kanal akses (*website*, SIPD, *e-budgeting*) dan pelibatan masyarakat (Sitorus *et al.,* 2025; Juliyanti *et al.,* 2025; Mustika *et al.,* 2025; Saragih *et al.,* 2025; Nurindahsari & Trisyanto, 2022; Ego & Suartana, 2025).

Secara normatif, ini membatasi ruang pejabat untuk menutup informasi anggaran dengan alasan umum "rahasia", karena default-nya adalah terbuka. Transparansi keuangan negara dipandang sebagai mekanisme pengawasan yang efisien untuk mengungkap dan mencegah penyimpangan dan korupsi (Duli *et al.,* 2025; Nisak *et al.,* 2022; Taufik, 2021; Rahamaningsih, 2023) dan juga memperkuat integritas institusi dan kepercayaan publik (Duli *et al.,* 2025; Nisak *et al.,* 2022; Rahamaningsih, 2023). Dalam logika ini, penggunaan label rahasia negara yang menghalangi pengawasan publik atas pos anggaran justru bertentangan dengan tujuan konstitusional

memberantas korupsi dan mewujudkan pemerintahan yang jujur. Akhirnya, transparansi dipahami sebagai hak masyarakat untuk tahu dan mengawasi; kewajiban negara untuk memberi informasi; namun sekaligus perlu menimbang hak lain (keamanan, privasi) secara seimbang (Trisakti *et al.,* 2022; Taufik, 2021; Nurhayati, 2017).

Hukum tata negara membatasi potensi penyalahgunaan doktrin "rahasia negara" melalui kombinasi: asas keterbukaan sebagai norma umum, pengaturan rinci hak atas informasi dan jenis informasi yang boleh dikecualikan, kewajiban justifikasi, serta peran lembaga pengawas dan partisipasi publik. Namun sejumlah studi juga menunjukkan bahwa pada level praktik, ketidakjelasan regulasi turunan, kultur birokrasi tertutup, dan lemahnya penegakan masih membuat konflik transparansi–kerahasiaan sering muncul (Arkarizki *et al.,* 2023; Sitorus *et al.,* 2025; Trisakti *et al.,* 2022; Nurhayati, 2017). Transparansi anggaran menuntut keterbukaan seluas mungkin atas penerimaan dan pengeluaran publik, sedangkan doktrin "rahasia negara" hanya boleh dipakai secara sempit untuk melindungi kepentingan yang benar-benar sensitif, seperti keamanan dan privasi. Literatur menegaskan bahwa secara normatif hukum tata negara Indonesia: mengakui transparansi sebagai hak rakyat dan *pilar good governance*; mengatur kewajiban publikasi dokumen anggaran dan akses informasi; dan menempatkan transparansi sebagai alat anti-korupsi. Pembatasan atas nama rahasia negara sah hanya jika berbasis undang-undang, proporsional, dan dapat diuji. Tantangan utamanya bukan pada konsep, tetapi pada kultur birokrasi dan implementasi, yang masih sering memakai kerahasiaan secara berlebihan sehingga mereduksi fungsi pengawasan publik.

Desentralisasi Fiskal dan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah (HKPD)

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks keuangan adalah manifestasi nyata dari bentuk Negara Kesatuan yang menerapkan asas desentralisasi. Desentralisasi fiskal hadir sebagai konsekuensi logis dari penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah, yang menuntut adanya pendanaan yang

selaras melalui prinsip *money follows function*. Melalui dinamika regulasi terbaru seperti Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) hukum berupaya menjembatani jurang ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) dan ketimpangan horizontal (*horizontal imbalance*) demi menciptakan pemerataan kesejahteraan di seluruh pelosok negeri.

Pertanyaan keadilan hukum menyentuh dua aspek: apakah formula DAU/DBH adil antar daerah, dan apakah ia memberi insentif yang sehat atau justru memelihara ketergantungan sehingga kreativitas PAD melemah. Penelitian yang ada terutama memberi bukti empiris tentang ketergantungan fiskal dan insentif PAD, bukan uji normatif-konstitusional secara langsung. Secara rata-rata, kontribusi transfer pusat terhadap pendapatan daerah masih dominan (sering >60%), menunjukkan ketergantungan fiskal tinggi meskipun PAD meningkat (Halawa *et al.,* 2025; Nurmala *et al.,* 2025; Rahman & Altin, 2023; Sari & Wati, 2021). *Review* atas 30 artikel menemukan: secara simultan, dana transfer berpengaruh negatif signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah, sementara PAD berpengaruh positif (Rahman & Altin, 2023). Studi Sumatera juga menemukan transfer antarpemerintah berpengaruh negatif signifikan terhadap kemandirian fiskal, sedangkan PAD positif signifikan (Alfaridzy & Indrayeni, 2026). Di NTB, dana transfer justru berkorelasi negatif dengan pertumbuhan ekonomi; ketergantungan berlebihan menurunkan insentif efisiensi dan inovasi kebijakan lokal (Anggreini *et al.,* 2024). Analisis khusus kebijakan DAU menunjukkan formulasi sekarang jadi disinsentif: PAD dimasukkan sebagai faktor pengurang DAU, sehingga daerah dengan PAD tinggi justru menerima DAU lebih kecil (Haribowo & Wihastuti, 2022).

Hasil empiris: PAD berhubungan negatif dengan DAU; “semakin besar PAD, semakin kecil DAU” sehingga formula mendorong ketergantungan pada DAU dan melemahkan motivasi menggali PAD (Haribowo & Wihastuti, 2022). Studi lain tentang DAU menunjukkan DAU menyerap sekitar 83% guncangan penurunan PAD, kuat sebagai mekanisme risk sharing namun sekaligus menegaskan posisi transfer sebagai penopang utama pendapatan daerah (Takahata *et al.,* 2021). Banyak studi menemukan DAU/DAK/DBH positif terhadap PDRB,

belanja daerah, dan IPM, menunjukkan fungsi pemerataan dan kemanfaatan substantif bagi pelayanan publik dan pembangunan (Halawa *et al.,* 2025; Oktaviana *et al.,* 2026; Arisrianto & Santosa, 2025; Monica & Sa'roni, 2022; Nurmansyah & Tandean, 2024; Riviando *et al.,* 2019).

Namun, beberapa daerah (mis. NTB, Kalimantan Selatan) menunjukkan pemanfaatan transfer yang tidak produktif dan tidak signifikan bagi pertumbuhan, menimbulkan kesan "tidak adil" dari sisi hasil: dana besar tapi tidak berbuah peningkatan kesejahteraan atau kemandirian (Anggreini *et al.,* 2024; Monica & Sa'roni, 2022; Nurmansyah & Tandean, 2024). Secara substantif, formula dan praktik DAU/DBH/DAK terbukti membantu pemerataan dan pembangunan, tetapi bukti kuat menunjukkan bahwa desain khususnya DAU saat ini melanggengkan ketergantungan fiskal dan memberi disinsentif bagi peningkatan PAD. Dari perspektif keadilan hukum yang mengandaikan kemandirian dan insentif yang konsisten, penelitian-penelitian ini mengindikasikan bahwa sistem transfer sekarang belum sepenuhnya adil: ia bermanfaat, tetapi juga mematikan sebagian kreativitas dan dorongan daerah untuk mandiri.

Konstitusionalitas Intervensi dan Sanksi Fiskal Pusat Atas Keterlambatan APBD

Pembahasan pada bab ini berusaha membahas apakah penundaan/pemotongan transfer, penundaan DAU, atau sanksi administratif lain dari Pemerintah Pusat terhadap daerah yang terlambat menetapkan APBD selaras dengan kerangka UUD 1945 dan prinsip negara kesatuan dengan desentralisasi. Beberapa kajian menegaskan bahwa transfer ke daerah adalah pengejawantahan konstitusi sebagai penyerahan sumber keuangan untuk mewujudkan desentralisasi fiskal yang efektif (Hastuti, 2022).

Karena itu, pengaturan sanksi penundaan dan/atau pemotongan transfer ke daerah dalam UU APBN dinilai: (1) selaras dengan konstruksi keuangan negara kesatuan bersistem desentralisasi, sebagai instrumen pengawasan pusat atas pengelolaan keuangan daerah (Hastuti, 2022), (2) telah dinyatakan konstitusional oleh

Putusan MK No. 5/PUU-XVI/2018, yang melihat sanksi tersebut sebagai cara mendorong kepatuhan daerah terhadap kewajiban "mandatory spending" dan sebagai pelaksanaan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (APBN terbuka, bertanggung jawab, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat) (Hastuti, 2022). Dengan demikian, dari perspektif hukum tata negara, sanksi fiskal (penundaan/pemotongan TKD/TKDD) dipandang pada prinsipnya konstitusional, selama digunakan untuk melindungi hak konstitusional warga atas layanan dasar yang dibiayai APBD (Hastuti, 2022; Lestari & Hutagaol, 2023).

Tabel 1.6: Contoh Bentuk Sanksi Atas Keterlambatan APBD

Jenis Sanksi Pusat	Kondisi Pemicu	Dasar Normatif
Penundaan penyaluran dana perimbangan/DAU	Daerah terlambat tetapkan/sampaikan Perda APBD (Farida & Suhendar, 2025)	PP SIKD; kebijakan fiskal pusat
Penundaan/pemotongan TKD/TKDD	Ketidakpatuhan alokasi *mandatory spending*; kelemahan pengelolaan keuangan daerah (Hastuti, 2022; Lestari & Hutagaol, 2023)	UU APBN + diteguhkan MK 5/PUU-XVI/2018
Penundaan/pemotongan TKD berdasar UU 1/2022	Pelanggaran ketentuan hubungan keuangan pusat–daerah, termasuk pelaksanaan APBD (Lestari & Hutagaol, 2023)	UU 1/2022 (*reward* & *punishment*)

Sumber: Diolah Penulis.

Selain sanksi fiskal, ada sanksi administratif langsung terhadap pejabat yang gagal tepat waktu. UU 23/2014 Pasal 312 mengatur sanksi tegas bagi kepala daerah, wakil kepala daerah, pimpinan dan anggota DPRD yang terlambat mengesahkan APBD: hak-hak keuangan (gaji pokok, tunjangan jabatan, dll.) tidak dibayarkan selama enam

bulan (Sutiyoso *et al.,* 2023). Di tingkat pusat, keterlambatan penyampaian Perda APBD dapat dikenai penundaan pencairan sebagian DAU sampai Perda APBD disampaikan ke pemerintah pusat (Sutiyoso *et al.,* 2023). Penelitian menemukan kontradiksi normatif antara Pasal 312 dan 313 UU 23/2014, karena Pasal 313 memungkinkan kepala daerah "melompati" sanksi dengan menetapkan APBD melalui Perkada, sehingga mengaburkan akuntabilitas (Sartono *et al.,* 2024; Sutiyoso *et al.,* 2023). Dari sudut tata negara, ini dipandang melemahkan efek jera dan mengganggu konsistensi prinsip kepastian hukum dan akuntabilitas dalam hubungan pusat–daerah (Sartono *et al.,* 2024). Penetapan APBD lewat Peraturan Kepala Daerah (Perkada) ketika tak tercapai persetujuan bersama secara formal dibenarkan oleh Pasal 313 UU 23/2014 dan aturan turunannya (Farida & Suhendar, 2025; Sartono *et al.,* 2024; Sutiyoso *et al.,* 2023). Namun, studi kasus menunjukkan bahwa praktik ini mencerminkan disfungsi institusional dan sentralisasi otoritas eksekutif, melanggar prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas *good governance* (Farida & Suhendar, 2025). Tidak dijalankannya sanksi administratif oleh pemerintah provinsi atas kegagalan tepat waktu menunjukkan lemahnya penegakan *rule of law* dan pengawasan vertikal (Farida & Suhendar, 2025). Dari sudut hukum tata negara, intervensi prosedural seperti Perkada APBD bersifat subsider/darurat; sah secara formal tetapi dipandang bermasalah bila digunakan secara rutin sehingga mengurangi fungsi legislatif daerah dan prinsip demokrasi lokal (Farida & Suhendar, 2025; Sartono *et al.,* 2024). Literatur konstitusional menekankan bahwa sanksi penundaan/pemotongan transfer diposisikan sebagai instrumen pengawasan pusat untuk memastikan daerah melaksanakan mandat konstitusi dan undang-undang sektor (pendidikan, kesehatan, dll.) agar hak konstitusional warga terlindungi (Hastuti, 2022; Lestari & Hutagaol, 2023).

Dalam logika ini, desentralisasi fiskal bukan berarti kedaulatan finansial absolut; pusat tetap memiliki tanggung jawab akhir atas keuangan negara dan kemakmuran rakyat, sehingga campur tangan (sanksi fiskal) dibenarkan sepanjang berdasar undang-undang (UU APBN, UU 1/2022, UU 23/2014); proporsional dan berorientasi pada

perbaikan tata kelola dan pelayanan dasar; dan tidak menghapus fungsi pengawasan politik DPRD dan partisipasi publik (Hastuti, 2022; Lestari & Hutagaol, 2023; Farida & Suhendar, 2025; Lestari & Hutagaol, 2023). Studi mengenai UU 1/2022 menegaskan bahwa skema *reward and punishment* (insentif fiskal vs penundaan/pemotongan transfer) dipandang sebagai bentuk tanggung jawab pusat sebagai pemberi kewenangan dan dana sekaligus sarana kontrol untuk menjamin akuntabilitas, transparansi, dan peningkatan kualitas layanan publik (Lestari & Hutagaol, 2023; Mumtaaz *et al.,* 2025). Dari sudut hukum tata negara, ini mempertegas bahwa hubungan keuangan pusat–daerah mengandung prinsip pengawasan hierarkis yang konstitusional dalam negara kesatuan. Walau pada asasnya konstitusional, beberapa batas dan risiko dicatat. Kebijakan pemotongan/penundaan transfer dapat dinilai menimbulkan ketidakpastian hukum keuangan daerah jika tidak dirumuskan dengan kriteria yang jelas dan konsisten (Hastuti, 2022). Ketergantungan fiskal tinggi membuat sanksi fiskal berdampak besar pada pelayanan publik; karena itu hukumnya dipandang harus ditempatkan sebagai ultimum remedium administratif, bukan alat politisasi (Hastuti, 2022; Lestari & Hutagaol, 2023). Studi pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa intervensi fiskal pusat yang luas (misalnya refocusing APBD lewat Inpres) tanpa basis regulasi yang memadai berpotensi menyimpang dari konstruksi pengelolaan APBN/APBD bersama eksekutif–legislatif yang diamanatkan UUD 1945 (Khatulistiwa, 2021; Putu *et al.,* 2024). Ini menjadi peringatan agar intervensi fiskal tidak melewati prosedur legislasi normal kecuali dalam kerangka keadaan darurat yang jelas dan dapat diuji (Putu *et al.,* 2024).

Secara keseluruhan, kajian-kajian tersebut menyiratkan bahwa konstitusionalitas intervensi/sanksi fiskal pusat bergantung pada: (1) dasar hukum yang eksplisit di tingkat UU, (2) tujuan melindungi hak konstitusional warga dan memperbaiki tata kelola, (3) kesesuaian dengan prinsip negara kesatuan yang menganut desentralisasi, dan (4) penghormatan terhadap prinsip *good governance* (keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi) dalam pengambilan dan pelaksanaan sanksi (Hastuti, 2022; Lestari & Hutagaol, 2023; Farida & Suhendar, 2025;

Mumtaaz *et al.,* 2025; Fitria *et al.,* 2025). Hukum tata negara Indonesia, sebagaimana tercermin dalam analisis akademik dan Putusan MK 5/PUU-XVI/2018, umumnya memandang intervensi dan sanksi fiskal pusat terhadap daerah yang lalai dalam pengelolaan APBD, termasuk keterlambatan, sebagai konstitusional. Penundaan/pemotongan transfer, penundaan DAU, dan sanksi administratif terhadap kepala daerah/DPRD dianggap bagian dari fungsi pengawasan pusat dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, untuk menjamin APBD sejalan dengan amanat Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan melindungi hak konstitusional warga. Namun, keabsahan konstitusional itu dibatasi oleh keharusan: dasar hukum yang jelas di tingkat undang-undang; penerapan yang proporsional, transparan, dan tidak diskriminatif; serta tidak menjadikan intervensi fiskal sebagai alat politik yang menggerus demokrasi dan otonomi daerah. Di titik ini, banyak penelitian menilai kerangka normatifnya sudah relatif kuat, tetapi konsistensi dan kualitas implementasi (penegakan sanksi, pengawasan, dan penghormatan terhadap prinsip *good governance*) masih menjadi tantangan utama.

Struktur Anatomi APBN dan APBD: Perspektif Yuridis-Politik Anggaran

Melalui kacamata hukum, APBN dan APBD bukanlah sekadar dokumen akuntansi atau deretan angka statistik, melainkan sebuah dokumen hukum formal yang memiliki daya ikat politik-yuridis. Struktur anatomi anggaran mencerminkan prioritas ideologis dan arah kebijakan sebuah rezim pemerintahan, yang secara garis besar dibagi ke dalam tiga komponen utama: pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Membedah bagaimana instrumen pajak, retribusi, PNBP, hingga skema pembiayaan utang dikonstruksikan secara hukum akan memberikan gambaran jelas mengenai batasan kewenangan negara dalam membebani rakyat sekaligus kewajiban negara dalam mendistribusikan keadilan sosial.

Pernyataan tersebut menyentuh batas kapan instrumen pembiayaan (utang luar negeri/obligasi daerah) masih sah sebagai alat kebijakan, dan kapan mulai menggerus kedaulatan ekonomi

publik yang dijamin konstitusi. Abstrak-abstrak yang tersedia tidak membahas langsung uji konstitusionalitas utang, tetapi memberi kriteria normatif tentang ketahanan/kemandirian ekonomi negara dan desain pembiayaan. Infrastruktur dan kebijakan ekonomi publik diposisikan sebagai alat menjaga ketahanan/kemandirian ekonomi nasional, bukan menciptakan ketergantungan baru (Karsayuda *et al.,* 2021; Sholikha *et al.,* 2023). Dalam perspektif ekonomi publik, kebijakan harus menyeimbangkan efisiensi pasar dengan keadilan sosial dan stabilitas; pembiayaan yang salah desain bisa mengancam stabilitas ekonomi dan kesejahteraan (Arisyah & Riofita, 2025). Dari telaah normatif dan perspektif ekonomi Islam, beberapa batas substantif dapat ditarik. Skema pembiayaan Non-APBN melalui partisipasi masyarakat (surat berharga syariah) dipromosikan justru untuk menjaga stabilitas keuangan negara dan mengurangi beban ketergantungan terhadap hutang luar negeri (Karsayuda *et al.,* 2021). Dalam perspektif Islam, utang luar negeri tidak boleh menjadi sumber pokok penopang ekonomi; negara dituntut mandiri, tidak boros, dan tidak "bertumpu" pada utang luar negeri (Sholikha *et al.,* 2023). Pengalaman sejarah Daulah Utsmani: intervensi lembaga kreditor asing (OPDA) dalam pengelolaan ekonomi dijadikan contoh bagaimana utang luar negeri dapat meruntuhkan kedaulatan negara (Sholikha *et al.,* 2023). Secara prinsip, kebijakan pembiayaan melanggar batas kedaulatan bila struktur utang menciptakan ketergantungan sistemik, sampai kreditor dapat mengintervensi kebijakan ekonomi/fiskal. UUD dan UU Pemerintahan Daerah menegaskan urusan moneter dan fiskal nasional tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, bukan diserahkan ke daerah (Budiman, 2021). Obligasi daerah diatur ketat: hanya untuk investasi prasarana/sarana pelayanan publik yang menghasilkan penerimaan bagi APBD; proyek yang tidak menghasilkan penerimaan langsung tidak boleh dibiayai obligasi (Yanto & Ramlan, 2024).

Jika desain obligasi/utang daerah: menempatkan daerah pada kewajiban yang melampaui kerangka yang ditentukan UU (misalnya tidak terkait pelayanan publik, atau memindahkan risiko fiskal nasional ke investor tertentu), atau menimbulkan beban jangka panjang yang pada dasarnya menggeser kebijakan fiskal nasional ke

tangan kreditor, maka ia dapat dinilai keluar dari batas kewenangan fiskal nasional dan mengganggu kedaulatan ekonomi publik. Utang negara (domestik maupun luar negeri) dibolehkan bila bebas dari riba dan praktik yang dilarang dan berdasar urgensi kemaslahatan masyarakat dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab (Sholikha *et al.,* 2023). Sebagian pandangan melarang penutupan defisit dengan utang luar negeri karena mekanisme bunga dan potensi merusak integritas dan kemandirian bangsa (Sholikha *et al.,* 2023). Kebijakan pembiayaan dinilai melanggar bila: mengandung riba yang berat, tidak jelas kemaslahatannya bagi publik, atau justru mengarahkan negara pada ketergantungan dan hilangnya integritas fiskal. Secara positif, undang-undang memberi ruang pinjaman dan obligasi daerah sebagai sumber pembiayaan infrastruktur, dengan prosedur dan batasan rinci (legal, organisasi, keuangan) (Yanto & Ramlan, 2024). Studi kasus Bogor: secara normatif dan finansial, kota dinilai layak menerbitkan obligasi daerah untuk infrastruktur; obligasi diposisikan sebagai alternatif untuk mengurangi ketergantungan pada transfer pusat, bukan menambah ketergantungan eksternal (Yanto & Ramlan, 2024). Dengan demikian, penerbitan obligasi daerah/utang sah selama: berada dalam kerangka kewenangan fiskal nasional–daerah yang diatur UU; diarahkan pada pelayanan publik dan kemaslahatan umum; tidak menciptakan struktur ketergantungan yang memberi ruang intervensi ekonomi kepada kreditor asing; dan tidak mengandung mekanisme yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar (mis. riba, eksploitasi berat) yang merusak keadilan dan kemandirian ekonomi publik. Studi-studi yang relevan yang tersedia tidak memberikan formula uji konstitusional eksplisit, tetapi menyiratkan batas substantif.

Kebijakan utang luar negeri atau obligasi daerah mulai melanggar kedaulatan ekonomi publik yang diamanatkan konstitusi ketika: (1) menjadikan utang (terutama luar negeri) penopang utama ekonomi hingga membuka jalan intervensi kreditor, (2) keluar dari koridor kewenangan fiskal nasional dan tujuan pelayanan publik; dan, (3) bertentangan dengan prinsip kemaslahatan, kemandirian, dan larangan praktik merugikan seperti riba berat. Selama instrumen pembiayaan dirancang untuk memperkuat ketahanan ekonomi

nasional, memperluas partisipasi domestik (mis. surat berharga syariah, obligasi daerah produktif), dan tunduk pada batas kewenangan fiskal nasional, ia dipandang sejalan dengan kedaulatan ekonomi publik, bukan mengancamnya. SiLPA adalah selisih lebih antara realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran. Pertanyaannya: ketika SiLPA besar, apakah itu tanda penghematan yang efisien, atau justru kegagalan eksekusi layanan publik yang telah dianggarkan? Regulasi keuangan negara menempatkan SiLPA sebagai bagian dari pembiayaan: selisih lebih penerimaan–pengeluaran yang menjadi sumber penerimaan tahun berikutnya (Amelia & Khoiriawati, 2022; Rahmawati, 2023). Dalam desain APBD "ideal", SiLPA seharusnya nol: penerimaan pembiayaan menutup defisit sehingga tidak ada dana publik yang "menganggur" (Amelia & Khoiriawati, 2022; Rahmawati, 2023). SiLPA positif berarti masih ada dana pembiayaan yang belum dimanfaatkan untuk membiayai belanja/pelayanan daerah (Amelia & Khoiriawati, 2022; Rahmawati, 2023).

Tabel 1.7: Pandangan Berbeda Tentang SiLPA Besar

Pandangan	**Makna SiLPA Membengkak**
Indikator perencanaan kurang baik	"Makin besar SiLPA… indikator kurang baiknya kualitas perencanaan anggaran" dan program tidak terealisasi maksimal (Rantebalik *et al.,* 2016; Rahmawati, 2023)
Indikasi efisiensi & kesinambungan fiskal	Bisa timbul dari pelampauan pendapatan & efisiensi belanja; menunjukkan kesinambungan fiskal dan kemampuan menjaga pelayanan jangka panjang (Amelia & Khoiriawati, 2022; Sitompul & Lubis, 2025; Rahmawati, 2023)
Indikasi lemahnya realisasi & layanan	SiLPA besar berarti kegiatan yang ditargetkan tidak 100% tercapai; serapan rendah dan kinerja pemerintah daerah buruk (Sitaresmi & Wahyudi, 2022; Rahmawati, 2023)
Produk "anggaran siluman/*ghost budget*"	Anggaran tak direncanakan dengan baik atau disusupkan, tidak dapat dieksekusi sehingga berubah menjadi SiLPA (*unspent budget*) (Gudban *et al.,* 2017)

Sumber: Diolah Penulis.

Di Lampung, SiLPA tahun berjalan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap serapan anggaran; makin besar SiLPA, makin rendah realisasi belanja dan makin buruk kinerja (Sitaresmi & Wahyudi, 2022). Di Jawa Timur, SILPA berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan daerah; angka SiLPA yang membengkak membuat dana tidak tersalurkan kepada masyarakat sebagaimana mestinya (Ratnasari & Meirini, 2022). Studi lain menyebut besarnya SiLPA "mengindikasikan tidak tepatnya pemerintah dalam penganggaran sehingga dana yang seharusnya membiayai pelayanan publik menjadi tertunda" (Amelia & Khoiriawati, 2022; Rahmawati, 2023). Namun secara nasional, efektivitas pendapatan dan efisiensi belanja terbukti berpengaruh positif terhadap SiLPA; dari sisi teknis keuangan ini dapat dibaca sebagai surplus hasil kinerja efisien (Sitompul & Lubis, 2025). Beberapa kajian menegaskan: jika SiLPA besar datang dari kegiatan tidak terlaksana, keterlambatan pencairan, atau program tidak bisa dieksekusi, itu mencerminkan kegagalan realisasi program yang seharusnya dinikmati publik (Ariantini & Sholihin, 2016; Sitaresmi & Wahyudi, 2022; Rahmawati, 2023; Gudban *et al.,* 2017). Dalam perspektif akuntabilitas dan keuangan daerah, SiLPA rendah dipandang sebagai tanda pengelolaan yang ekonomis, efektif, dan efisien, karena dana benar-benar dipakai untuk membiayai kegiatan dan menutup defisit tahun berjalan (Ratnasari & Meirini, 2022; Rahmawati, 2023).

Secara normatif, SiLPA adalah komponen pembiayaan yang sah dan dapat menjadi hasil efisiensi pendapatan/belanja. Namun, ketika SiLPA "membengkak", riset cenderung melihatnya sebagai indikator kualitas perencanaan yang lemah, rendahnya serapan anggaran, dan tertundanya pelaksanaan program pelayanan publik. Dengan demikian, dari sudut keadilan fiskal dan pemenuhan hak-hak publik, SiLPA yang besar lebih dekat dimaknai sebagai kegagalan eksekusi hak warga ketimbang sekadar "efisiensi", kecuali dapat dibuktikan bahwa surplus itu benar-benar berasal dari penghematan yang direncanakan dan tidak mengorbankan layanan yang dijanjikan.

Siklus Pengelolaan Keuangan: Dari Perencanaan Hingga Pertanggungjawaban

Hukum keuangan negara mengatur alur pergerakan uang publik melalui siklus yang ketat dan berkesinambungan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Siklus ini bergerak secara kronologis mulai dari tahap perencanaan dan penganggaran (KUA-PPAS), ratifikasi legislatif, pelaksanaan (eksekusi anggaran), penatausahaan, hingga tahap pengawasan dan pertanggungjawaban. Setiap tahapan memiliki implikasi hukum tersendiri; kegagalan mematuhi hukum acara atau lini masa (*timeline*) yang ditentukan dalam tiap siklus dapat membatalkan keabsahan tindakan pemerintahan dan memicu pertanggungjawaban hukum, baik secara jabatan maupun pribadi. Musrenbang secara hukum dimaksudkan sebagai forum partisipatif yang menghubungkan aspirasi warga dengan prioritas anggaran. Namun banyak studi menunjukkan praktiknya masih seremonial, elitis, dan hanya memenuhi kewajiban prosedural, sehingga partisipasi publik tidak benar-benar bermakna. Mengapa Musrenbang tampak menjadi sebatas formalitas? Partisipasi "tokenism/simbolik" yang mana warga hadir, tetapi tidak berpengaruh nyata pada keputusan; forum didominasi pemerintah, termasuk dalam e-Musrenbang (Cleodiva *et al.,* 2025; Jumadi & Said, 2026; Ikmal *et al.,* 2022; Saragih *et al.,* 2024; Affandi *et al.,* 2023; Azhar & Suaedi, 2015). Dominasi *top-down* dan *elite* sehingga usulan warga dikalahkan oleh jalur politik atau prioritas RKPD/RPJMD; warga menjadi apatis (Sidik, 2016; Pradana, 2022; Wilson *et al.,* 2009).

Ruang deliberasi terbatas dan relasi kuasa timpang yang berdampak pada diskusi minim, keputusan dipegang aktor kuat; muncul *misalignment* antara kebutuhan warga dan prioritas resmi (Jumadi & Said, 2026; Akbar *et al.,* 2020). Akses informasi lemah dibuktikan dengan sulitnya mengakses dokumen anggaran, tidak ada umpan balik atas usulan tahun lalu (Cleodiva *et al.,* 2025; Pradana, 2022; Azhar & Suaedi, 2015). Inklusivitas rendah diindikasikan dengan partisipasi perempuan dan kelompok marjinal cenderung simbolik (Cleodiva *et al.,* 2025; Setyawan *et al.,* 2026; Akbar *et al.,*

2020; Mappiwali *et al.,* 2026; Sihaloho *et al.,* 2025). Studi yuridis menilai aturan partisipasi dalam penganggaran masih dangkal dan penuh manipulasi simbolik, serta kurang menjamin posisi hukum masyarakat dalam proses kebijakan daerah (Hidayat, 2013; Paputungan & Bakhri, 2023). Rekomendasi implisitnya: memperjelas dalam regulasi: hak didengar, dipertimbangkan, dan diberi penjelasan, bukan sekadar konsultasi formal (Paputungan & Bakhri, 2023), dan, membuat mekanisme partisipasi yang lebih rinci, aplikatif, dan bersifat wajib untuk sektor publik, dengan standar teknis dan ukuran keterlibatan (Syahriar & Khairunnisah, 2022). Banyak partisipasi berhenti di forum Musrenbang; ruang di tahap pasca-Musrenbang (penyusunan APBD) sangat minim (Pradana, 2022; Affandi *et al.,* 2023). Oleh karena itu diusulkan agar kanal partisipasi warga dan forum masyarakat di tahap pasca-Musrenbang, termasuk hak memantau apakah usulan masuk RKPD/APBD (Pradana, 2022; Affandi *et al.,* 2023). Penguatan kapasitas warga dan penjagaannya dalam hukum dapat ditempuh melalui pemberdayaan dan pendidikan politik/anggaran guna meningkatkan kesadaran, kemampuan mengkritik, dan kepercayaan diri warga, termasuk perempuan (Cleodiva *et al.,* 2025; Rinita & Yuliarti, 2026; Pradana, 2022; Ridwan & Panab, 2022; Mappiwali *et al.,* 2026). Kelemahan yuridis bukan hanya soal teks, tetapi juga tidak adanya mekanisme pengawasan dan koreksi atas praktik elitis dan patronase dalam Musrenbang (Hidayat, 2013; Wilson *et al.,* 2009; Affandi *et al.,* 2023). Kajian partisipasi bermakna pada pembentukan UU menunjukkan perlunya standar minimal: hak untuk didengar, dipertimbangkan, dan diberi penjelasan; jika tak terpenuhi, partisipasi hanya formalitas (Paputungan & Bakhri, 2023).

Prinsip ini dapat diadopsi ke Musrenbang melalui penguatan dasar hukumnya. Strategi kelembagaan untuk menghindari "panggung formalitas" antara lain dengan: mengembangkan model perencanaan partisipatif yang menekankan koordinasi pemangku kepentingan, strategi agresif-adaptif untuk memperluas kolaborasi dan daya pengaruh warga (Saragih *et al.,* 2024; Ridwan & Panab, 2022), memperkuat mekanisme akuntabilitas agar Musrenbang tidak dimanipulasi jaringan patron-klien dan kepentingan *elite* lokal

(Wilson *et al.,* 2009; Affandi *et al.,* 2023), menjamin kehadiran birokrasi yang profesional dan pro-partisipasi; tanpa itu, aturan partisipasi hanya berhenti di atas kertas (Pradana, 2022; Wilson *et al.,* 2009; Affandi *et al.,* 2023). Penelitian menunjukkan bahwa kelemahan yuridis dan desain kelembagaan menjadikan Musrenbang sering hanya formalitas: hak partisipasi diakui tetapi tidak dilindungi secara efektif. Untuk mendekati partisipasi publik yang bermakna, hukum tata negara dan regulasi turunannya perlu: menegaskan standar "*meaningful participation*" secara eksplisit, mengatur prosedur rinci, wajib, dan terukur di seluruh siklus perencanaan–penganggaran, memperkuat transparansi, umpan balik, dan pengawasan, serta didukung oleh strategi pemberdayaan warga dan pembenahan birokrasi agar norma partisipasi benar-benar hidup dalam praktik. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) hanya menyatakan bahwa laporan keuangan disajikan wajar menurut standar akuntansi dan aturan formal, bukan bahwa tidak ada korupsi atau kebijakan yang merugikan publik. Penelitian menunjukkan adanya "paradoks opini": indikator formal tampak baik, sementara penyimpangan dan kesenjangan substansial tetap terjadi. Tujuan audit keuangan BPK memberi keyakinan memadai bahwa laporan keuangan wajar dalam semua hal yang material terkait: kesesuaian dengan SAP, kecukupan pengungkapan, kepatuhan formal pada regulasi, dan efektivitas SPI (Putri *et al.,* 2021; Muhtar & Amarullah, 2018). Materialitas didefinisikan sebagai jenis dan besarnya informasi yang perlu diungkap karena jika tidak akan mengubah penilaian atas laporan; ini adalah batas teknis-akuntansi, bukan ukuran langsung korupsi atau kesejahteraan (Putri *et al.,* 2021).

Selama korupsi tidak menimbulkan salah saji material yang melampaui ambang materialitas atau masih "tertutup" oleh dokumen formal yang tampak patuh, opini tetap bisa WTP. WTP sering dijadikan indikator kinerja utama dan simbol "pemerintahan bersih", padahal hubungan antara laporan dan kondisi faktual kinerja/*welfare* sering lemah (*performance paradox*) (Muhtar & Amarullah, 2018; Fazlurahman *et al.,* 2020; Salle *et al.,* 2022). Ada daerah beropini baik tetapi indikator kesejahteraan buruk, dan sebaliknya (Muhtar & Amarullah, 2018). WTP membuktikan kepatuhan dan penyajian yang

wajar, bukan otomatis berbanding lurus dengan hasil pembangunan (Muhtar & Amarullah, 2018; Fazlurahman *et al.,* 2020). Studi Aceh menyebut, meski WTP dipersepsikan menurunkan peluang korupsi, di lapangan "sejumlah pemda yang sudah WTP tetap menunjukkan tanda-tanda korupsi/penyuapan, sering terungkap lewat OTT" (Maulana & Fuadi, 2023). Kajian "paradoks opini" menyimpulkan: opini membaik merefleksikan penguatan akuntabilitas administratif, tetapi belum diiringi peningkatan akuntabilitas substantif di pengadaan dan pengelolaan aset (Mardiansyah *et al.,* 2026).

Tabel 1.8: Perbedaan Akuntabilitas Formal Vs Substantif

Dimensi	**Dinilai Dalam WTP?**	**Sering Jadi Lokasi Korupsi/ Masalah**
Kesesuaian SAP & bukti akuntansi	Ya-inti audit keuangan	Bisa dimanipulasi lewat dokumentasi formal yang rapi (Putri *et al.,* 2021; Muhtar & Amarullah, 2018)
Efektivitas & hasil program, kesejahteraan rakyat	Tidak (hampir tidak tersentuh)	Program "fiktif"/tidak bermutu, pemborosan, gagal memenuhi hak *public* (Muhtar & Amarullah, 2018; Salle *et al.,* 2022)
Pengadaan & aset (*mark-up*, kolusi)	Hanya sejauh tampak di bukti formal & materialitas	Kerugian bisa tersembunyi di harga, kualitas, atau skema gratifikasi (Muhtar & Amarullah, 2018; Mardiansyah *et al.,* 2026; Salle *et al.,* 2022)

Sumber: Diolah Penulis.

Opini BPK dibatasi oleh standar akuntansi dan aturan audit. BPK menilai kewajaran laporan, bukan memeriksa seluruh transaksi satu per satu; pendekatan berbasis *sampling* dan materialitas membuka ruang penyimpangan kecil tapi sistemik (Putri *et al.,* 2021). Audit keuangan tidak otomatis meliputi audit kinerja/*welfare*; dampak anggaran terhadap kesejahteraan publik tidak ikut menjadi dasar opini (Muhtar & Amarullah, 2018; Salle *et al.,* 2022). Korupsi yang

"canggih" (*mark-up*, pengadaan berkualitas rendah, program tak berguna tapi terdokumentasi) bisa lolos dari kriteria salah saji material. Studi korupsi daerah menemukan: opini audit sering berpengaruh negatif terhadap indikator korupsi (semakin baik opini, rata-rata indikasi korupsi lebih rendah), tetapi masih terdapat banyak kasus korupsi pada entitas beropini WTP (10090119177 *et al*., 2024; Muhardimansyah & Arza, 2025; Amyulianthy *et al.,* 2022). Proses pidana korupsi bergantung pada pembuktian niat jahat, kerugian negara, dan rangkaian perbuatan; ini di luar mandat utama audit keuangan yang fokus pada kewajaran laporan. Ada kasus jual beli opini dan gratifikasi kepada pejabat BPK untuk memanipulasi hasil audit WTP (Salle *et al.,* 2022; Novianti, 2019). Secara hukum, gratifikasi kepada pejabat BPK dalam konteks opini WTP dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi dengan ancaman pidana bagi pemberi dan penerima suap (Novianti, 2019). Di sini celah bukan hanya dalam standar akuntansi, tetapi juga lemahnya integritas dan pengawasan atas lembaga pemeriksa. Kajian hermeneutik tentang WTP mengusulkan audit kesejahteraan rakyat dimasukkan ke dalam proses audit BPK, agar setiap rupiah belanja diuji manfaatnya bagi publik, bukan sekadar kepatuhan formal (Muhtar & Amarullah, 2018). Selama aspek ini belum jadi kewajiban normatif, WTP hanya menjawab "apakah angka-angka disajikan wajar", bukan "apakah hak-hak publik telah dipenuhi".

Beberapa studi panel menyimpulkan: opini audit berpengaruh negatif signifikan terhadap indikasi korupsi semakin wajar laporan, rata-rata indikasi korupsi lebih rendah (Amyulianthy *et al.,* 2022; Muhardimansyah & Arza, 2025; Maulana & Fuadi, 2023). Namun, temuan audit justru sering berhubungan positif dengan tingkat korupsi (semakin banyak temuan, semakin tinggi korupsi) (Cinintya *et al.,* 2022; Amyulianthy *et al.,* 2022; Muhardimansyah & Arza, 2025). Penelitian terbaru di Jawa Barat malah menemukan audit findings tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat korupsi, sementara opini audit berpengaruh signifikan (10090119177 *et al.,* 2024). Secara statistik, opini baik cenderung berkorelasi dengan korupsi yang lebih rendah, tetapi tidak menjadi "tameng absolut" dari korupsi; anomali dan OTT di daerah WTP tetap sering terjadi (Maulana & Fuadi, 2023;

Salle *et al.,* 2022). Dimana tepatnya batas dan kelemahan hukum formal? dapat disarikan dari berbagai kajian:

1. **Batas Mandat Audit Keuangan**
   a. UU dan standar pemeriksaan mendesain BPK untuk menilai kewajaran laporan, bukan menggaransi bebas korupsi atau memastikan pemenuhan hak konstitusional warga (Putri *et al.,* 2021; Muhtar & Amarullah, 2018).
   b. Inilah celah struktural: ketaatan formal terhadap SAP dan SPI bisa tercapai meskipun keputusan anggaran sarat konflik kepentingan atau secara substansial merugikan publik.

2. **Ketiadaan Kewajiban Evaluasi *Outcome***
   Tidak ada norma yang mensyaratkan WTP hanya boleh diberikan bila program benar-benar meningkatkan kesejahteraan; karena itu riset menemukan paradoks: WTP bisa tinggi sementara indikator kemiskinan, layanan dasar, atau ketimpangan stagnan (Muhtar & Amarullah, 2018; Salle *et al.,* 2022).

3. **Ruang Negosiasi Materialitas & Pertimbangan Profesional**
   a. Penentuan materialitas dan penilaian atas salah saji "terindikasi kecurangan" sangat bergantung pada judgment auditor (Putri *et al.,* 2021).
   b. Bila *judgment* ini dipengaruhi tekanan politik, konflik kepentingan, atau bahkan suap, maka korupsi material dapat tidak terpotret dalam opini.

4. **Pemutusan Rantai Antara Temuan Audit dan Penegakan Hukum**
   a. Studi menemukan tindak lanjut rekomendasi audit belum konsisten menurunkan korupsi; dalam satu penelitian, *follow-up* tidak berpengaruh signifikan terhadap korupsi (*Cinintya et al.,* 2022), sementara penelitian lain menyebut *follow-up* berpengaruh negatif (baik) (Muhardimansyah & Arza, 2025; Amyulianthy *et al.,* 2022).
   b. Artinya, meski ada temuan formal, proses administratif dan penegakan hukum sering tidak tuntas, sehingga "realitas

materiil" korupsi tidak seluruhnya masuk ke dalam koreksi laporan keuangan maupun proses pidana. Opini WTP tidak dirancang sebagai sertifikat "bebas korupsi", melainkan sebagai penilaian bahwa laporan keuangan wajar menurut standar akuntansi dan aturan formal. Celah muncul karena: fokus hukum audit pada kewajaran angka, bukan substansi pemanfaatan anggaran dan pemenuhan hak publik. Penggunaan materialitas dan *sampling* yang memungkinkan korupsi tersembunyi. Asimetri antara kerangka akuntansi dan pembuktian pidana. Serta, potensi penyimpangan dalam proses pemberian opini sendiri. Penelitian menunjukkan WTP cenderung berkorelasi dengan korupsi yang lebih rendah secara rata-rata, tetapi tidak menghilangkan risiko korupsi, terutama di ranah pengadaan, aset, dan outcome kebijakan. Untuk mendekatkan hukum formal pada realitas materiil, beberapa penulis mengusulkan penguatan audit kesejahteraan, integritas lembaga audit, dan keterhubungan yang lebih tegas antara temuan audit dan penegakan hukum pidana.

Rezim Pengawasan, Pengauditan, dan Pertanggungjawaban Hukum Keuangan Publik

Sebagai penutup bab pengantar, pilar akuntabilitas ditegakkan melalui sistem pengawasan berlapis, baik internal (APIP) maupun eksternal (BPK), serta pengawasan politik oleh DPR/DPRD. Fokus krusial dalam subbab ini adalah memetakan wilayah pertanggungjawaban hukum ketika terjadi penyimpangan anggaran. Hukum harus mampu menguraikan dengan jernih garis batas antara kesalahan administratif yang berujung pada tuntutan ganti rugi (tuntutan perbendaharaan) dan perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara yang masuk dalam ranah hukum pidana korupsi. Tanpa batas yang jelas, kriminalisasi kebijakan akan menghantui inovasi birokrasi.

Pertanyaannya adalah: kapan kerugian keuangan negara akibat kebijakan/diskresi masih wilayah kesalahan administratif, dan kapan sudah menjadi korupsi dengan *mens rea* (niat jahat)?. Beberapa kajian

menyimpulkan, penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara pada dasarnya terlebih dahulu diselesaikan secara administrasi berdasarkan UU 30/2014 (UUAP): pengembalian kerugian dan sanksi administratif yang berat (Rahman et al., 2024; Akbar, 2023; Rahman *et al.,* 2024; Zaid *et al.,* 2023). Hanya bila ditemukan unsur tindak pidana (Pasal 2 atau 3 UU Tipikor), baru perkara bergeser menjadi ranah pidana (Akbar, 2023; Rahman *et al.,* 2024; Sianturi, 2025). Diskresi tetap sah (walau merugikan negara) bila dilakukan untuk tugas pelayanan publik dan kepentingan umum, mengatasi stagnasi, mengisi kekosongan/ketidakjelasan aturan, selaras tujuan diskresi Pasal 22 UUAP (Cahyadini & Jullianti, 2020; Endang, 2018; Guslan, 2018), dan memenuhi syarat Pasal 23–24 UUAP: tidak bertentangan dengan peraturan, berpedoman AUPB, objektif, bebas konflik kepentingan, dilandasi itikad baik (Guslan, 2018; Ghozali & Hadi, 2021). Tidak ada unsur memperkaya diri/orang lain dan kebijakan masih dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral (Cahyadini & Jullianti, 2020; Ghozali & Hadi, 2021; Susilo, 2015). Jika hanya terjadi kerugian keuangan negara tetapi semua syarat di atas terpenuhi dan tidak ada niat jahat, kebijakan tetap dianggap sah dan tidak dapat dipidana (Ghozali & Hadi, 2021; Sianturi, 2025). Beberapa batas tegas yang dikemukakan:

1. **Unsur Niat Jahat/Itikad Tidak Baik**: kebijakan merugikan keuangan negara, menguntungkan diri sendiri/pihak lain, dan tidak untuk pelayanan publik → mengandung *mens rea* (Ghozali & Hadi, 2021; Saharuddin *et al.,* 2023; Guslan, 2018).
2. **Indikator "Nuansa Pidana" Dalam Tindakan Diskresioner**: Kecurangan, manipulasi, penyesatan, penyembunyian fakta, pelanggaran kepercayaan, akal-akalan, pengelakan peraturan (*illegal circumvention*) → menggeser dari maladministrasi ke korupsi (Saharuddin *et al*., 2023; Guslan, 2018).
3. **Melanggar Batas Diskresi UUAP Dan Memenuhi Elemen UU Tipikor**: diskresi bertentangan dengan tujuan Pasal 22, keluar dari batas Pasal 23, tidak memenuhi syarat Pasal 24 UUAP, sekaligus memenuhi unsur "penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara" Pasal 3 UU Tipikor (Guslan, 2018; Rahman *et al.,* 2024; Akbar, 2023).

Tabel 1.9: Perbedaan Kriteria Diskresi Administratif dan Korupsi

Aspek Kunci	Masih Diskresi/Administratif	Sudah Tindak Pidana Korupsi
Tujuan (Cahyadini & Jullianti, 2020; Ghozali & Hadi, 2021; Guslan, 2018)	Atasi stagnasi, kepentingan umum	Untuk keuntungan diri/kelompok
Kepatuhan UUAP (Endang, 2018; Ghozali & Hadi, 2021; Guslan, 2018)	Penuhi Pasal 22–24, AUPB, itikad baik	Langgar tujuan & syarat diskresi
Bentuk perilaku (Saharuddin *et al.,* 2023; Guslan, 2018)	Tanpa kecurangan/manipulasi	Ada *deceit, concealment, breach of trust, illegal circumvention*
Penanganan awal (Rahman *et al.,* 2024; Akbar, 2023; Rahman et al., 2024; Zaid et al., 2023)	Sanksi administratif, ganti rugi	Pidana bila unsur Tipikor terbukti

Sumber: Diolah Penulis.

Garis batas tegas tidak ditarik hanya pada "ada/tidaknya kerugian keuangan negara", tetapi pada: (1) kepatuhan terhadap kerangka diskresi UUAP dan AUPB, (2) keberadaan niat jahat yang tampak dari keuntungan pribadi, konflik kepentingan, dan pola kecurangan, serta (3) pemenuhan unsur "penyalahgunaan wewenang" dalam UU Tipikor. Selama kebijakan didasarkan pada kewenangan diskresi, bertujuan pelayanan publik, mengikuti prosedur dan AUPB, dan tidak ada itikad buruk, kerugian negara dipandang sebagai ranah kesalahan administrasi.

Begitu terdapat keuntungan pribadi/kelompok, manipulasi, atau pelanggaran terang atas batas diskresi, tindakan bergeser menjadi korupsi dengan *mens rea.* Lembaga pemeriksa eksternal seperti BPK dirancang sebagai lembaga negara yang independen secara konstitusional, tetapi penelitian menunjukkan bahwa independensi itu tidak pernah "mutlak". Dalam praktik, tekanan politik, desain kelembagaan, dan cara DPR memanfaatkan laporan audit dapat menggerus otonomi dan objektivitasnya. BPK adalah lembaga negara independen, setara secara kedudukan dengan presiden, MA, dan MK; berwenang mengaudit seluruh pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dan melaporkan hasilnya ke DPR/DPRD (Sumiyana et al., 2021; Padol & Salman, 2024). Konstitusi dan UU memberi BPK wewenang memilih objek, merencanakan, melaksanakan, dan melaporkan audit "secara bebas" tanpa intervensi, saran DPR hanya bahan pertimbangan (Padol & Salman, 2024). Studi lain menilai dasar hukum ini membentuk "fondasi kuat bagi independensi dan profesionalisme" BPK sebagai penjaga akuntabilitas fiskal (Mardiana *et al.,* 2025; Saputra *et al.,* 2025; Putra & Sugimin, 2024). Namun, dasar hukum kuat tidak otomatis menghasilkan independensi faktual. Studi kualitatif tentang BPK menemukan hegemoni politik dan ideologi mempengaruhi kognisi auditor; intervensi partai politik dan lembaga pemerintah meningkat meski reformasi hukum sudah dilakukan (Sumiyana *et al.,* 2021). Penelitian ini mencatat praktik suap kepada auditor dan negosiasi temuan, menunjukkan ketentuan legislasi "tidak memadai" dan implementasinya "sangat diragukan" untuk menjamin independensi (Sumiyana *et al.,* 2021). Tekanan politik terbukti dapat melemahkan integritas auditor dan menurunkan kualitas audit di lingkungan BPK (studi Maluku & Sulawesi Utara) (Mahdi *et al.,* 2023).

Di banyak negara, SAIs secara normatif harus bebas dari arahan eksekutif dan legislatif, namun prakteknya sering tergerus oleh *underfunding*, pengaruh dalam pengangkatan auditor, dan kepentingan politik lembaga legislatif yang menerima laporan audit (Lateef *et al.,* 2021; Funnell, 1994). Di atas kertas, standar internasional menuntut SAIs tidak boleh diarahkan soal apa yang diaudit, bagaimana, atau bagaimana isi kesimpulan; eksekutif maupun legislatif tidak boleh mencabut atau mengubah hasil audit (Lateef *et*

al., 2021). Studi komparatif menegaskan perlunya keseimbangan antara independensi dan akuntabilitas; terlalu bergantung pada legislatif pun dapat menimbulkan risiko politisasi (Caruana & Kowalczyk, 2020; Yamamoto & Kim, 2019; Liston-Heyes & Juillet, 2023). Analisis konstitusi beberapa negara Arab menyimpulkan independensi SAI rata-rata hanya "sedang", dan mengusulkan SAI diakui sebagai "otoritas keempat" agar dapat beroperasi dengan independensi lebih kuat dari tiga cabang kekuasaan (Al-Meshai & Ahmad, 2026). Secara normatif, BPK adalah lembaga independen konstitusional dengan kewenangan audit yang tidak boleh diintervensi (Sumiyana *et al.,* 2021; Padol & Salman, 2024; Mardiana *et al.,* 2025). Secara faktual, penelitian di Indonesia dan berbagai negara menunjukkan: pengaruh politik, mekanisme pengangkatan/pendanaan, dan praktik suap/negosiasi temuan dapat mengikis independensi substantif (Sumiyana *et al*., 2021; Lateef *et al.,* 2021; Mahdi *et al.,* 2023; Prabhawa & Prasojo, 2021); dan hasil audit dapat dipolitisasi di parlemen (digunakan selektif, dinegosiasikan, atau diabaikan), tanpa mengubah status formal BPK, tetapi melemahkan fungsi pengawasan substantif (Sumiyana *et al.,* 2021; Funnell, 1994; Liston-Heyes & Juillet, 2023). Penelitian tidak mendukung gagasan bahwa lembaga seperti BPK memiliki independensi mutlak. Yang ada adalah independensi konstitusional yang kuat namun bersyarat, yang dalam praktik dapat tergerus oleh tekanan politik, pola pendanaan, pengangkatan pejabat, dan cara lembaga legislatif memperlakukan hasil audit. Ketika laporan BPK menjadi komoditas politik di DPR/DPRD, yang rapuh bukan dasar konstitusionalnya, tetapi efektivitas dan integritas independensi substantif dalam menjalankan fungsi pengawasan publik.

Daftar Pustaka

Affandi, M. A., Marijan, K., & Windyastuti, D. (2023). Participatory Budgeting In Indonesia: From The Policy Innovation To The Democracy Innovation. *The Journal of Society And Media*. https://doi.org/10.26740/jsm.v6n2.p527-565.

Ahmad, A., Thalib, H., & Badaru, B. (2021). *Sanksi Pidana Tambahan Pembayaran Uang Pengganti Kerugian Keuangan Negara Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi*. 1-15. https://doi.org/10.52103/jlg.v2i1.285.

Aida, A., Hariyanti, D., & S. (2023). Analisis Tax Effort Daerah Di Indonesia. *Media Ekonomi*. https://doi.org/10.25105/me.v30i2.13818.

Akbar, A., Flacke, J., Martínez, J., & Van Maarseveen, M. V. (2020). Participatory Planning Practice In Rural Indonesia: A Sustainable Development Goals-Based Evaluation. *Community Development, 51*, 243-260. https://doi.org/10.1080/15575330.2020.1765822.

Akbar, M. (2023). The Resolution and Accountability of State Financial Loss In Administrative And Criminal Law Perspectives. *Jurnal Hukum Volkgeist*. https://doi.org/10.35326/volkgeist.v8i1.4318.

Alfaridzy, F. G., & I. (2026). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer Ke Daerah dan Belanja Modal Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Sumatera Periode 2020-2024. *Jurnal Akuntansi Keuangan dan Bisnis*. https://doi.org/10.62379/jakbs.v4i1.4426.

Al-Faruqi, M.I., Purnamasari, P., & Maemunah, M. (2024). Pengaruh Opini Audit dan Temuan Audit Terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah. *Bandung Conference Series: Accountancy*. https://doi.org/10.29313/bcsa.v4i1.12454.

Alfitra, A. (2015). Pemiskinan Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Hukum Pidana Positif Dan Hukum Pidana Islam. https://doi.org/10.30821/miqot.v39i1.41.

Al-Meshai, A., & Ahmad, N. (2026). Constitutional and Legislative Guarantees For The Independence of Supreme Audit Institution In Arab Countries: A Comparative and Analytical Study. *World Journal of Entrepreneurship Management And Sustainable Development*. https://doi.org/10.47556/j.wjemsd.22.3.2026.2.

Amelia, F., & Khoiriawati, N. (2022). Analisis SiLPA Sebagai Alat Ukur Pengelolaan APBD Pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Blitar. *Al-Muhasib: Journal of Islamic Accounting and Finance*. https://doi.org/10.30762/almuhasib.v2i1.141.

Amyulianthy, R., Tejokusumo, I., & Amyulianthy, N. (2022). Audit Pemerintah dan Indikasi Tindak Pidana Korupsi. *JRB-Jurnal Riset Bisnis*. https://doi.org/10.35814/jrb.v5i2.1468.

Anggreini, A. A., Zuhroh, D., Wasesa, T., Wiratna, W., & Sutini, S. (2024). Dampak Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Transfer Pemerintah Pusat terhadap Belanja Daerah di Jawa Timur Tahun 2018-2022. *Jurnal Mahasiswa Manajemen dan Akuntansi*. https://doi.org/10.30640/jumma45.v3i2.2947.

Anwar, M., Shafira, M., & Sunarto, S. (2020). Harmonisasi Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Era Otonomi Daerah Berbasis Pancasila. 54. https://doi.org/10.25041/plr.v1i1.1984.

Ariantini, I., & Sholihin, M. (2016). Analisis Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Anggaran 2014 dan 2015 (Studi di Pemerintah Desa se-Kabupaten).

Arifin, F. (2024). Pembentukan Kabinet Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil di Indonesia: Studi Komparasi UUD 1945 Sebelum dan Setelah Perubahan. *Lex Renaissance*. https://doi.org/10.20885/jlr.vol9.iss2.art5.

Arisrianto, S., & Santosa, A. (2025). Pengaruh PAD, DAU, DBH dan DAK Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah 2018-2023. *Riwayat: Educational Journal of History and Humanities*. https://doi.org/10.24815/jr.v8i3.48697.

Arisyah, A., & Riofita, H. (2025). Optimalisasi Kebijakan Ekonomi Publik dalam Mengatasi Eksternalitas, Barang Publik, Redistribusi Pendapatan, dan Penerapan Pajak Progresi. *Jurnal Publikasi Sistem Informasi dan Manajemen Bisnis*. https://doi.org/10.55606/jupsim.v1i2.4115.

Arkarizki, D., Irawati, R., & Sukarno, D. (2023). Transparansi Organisasi Dalam Pengelolaan Informasi Publik Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung. *JANE-Jurnal Administrasi Negara*. https://doi.org/10.24198/jane.v14i2.45111.

Armin, R. A., Adliyah, N., & Gaffar, U. H. (2023). Politik Anggaran: Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

Daerah. *Palita: Journal of Social Religion Research*. https://doi.org/10.24256/pal.v8i2.3068.

Aulia, W. N., Faqih, M. A., Mulyadi, D., & Mulyana, A. (2025). Efektivitas Kebijakan Hukum Mengenai Penyelesaian Konflik Pertambangan Antara Kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah. *Indonesian Journal of Public Administration Review*. https://doi.org/10.47134/par.v2i4.4719.

Azhar, F., & Suaedi, M. S. F. (2015). Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya.

Azhari, A., & Melia, Y. (2021). Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari Pasilihan Kecamatan X Koto Diatas Kabupaten Solok Tahun 2019. *Jurnal Akuntansi Syariah (JAkSya)*. https://doi.org/10.31958/jaksya.v1i2.4361.

Barikova, A. (2022). Impact of Public Financial Policy on Implementing The Principle of Stability. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*. https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.32.

Barikova, A. (2022). Judicial Precedent Regarding The Exercise of Discretion In The Application of Financial Legal Provisions. *Aktual'ni Problemi Pravoznavstva*. https://doi.org/10.35774/app2022.04.030.

Budiman, A. (2021). Konsep Demokratis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan. *Khatulistiwa Law Review*. https://doi.org/10.24260/klr.v2i1.298.

Cahyadini, A., & Jullianti, C. P. (2020). *Dilematika Diskresi Keuangan, Kebijakan Yang Dianggap Tabu.* 137-159. https://doi.org/10.23920/jphp.v2i1.332.

Caruana, J., & Kowalczyk, M. (2020). The Quest For Audit Quality In The Public Sector. *Accounting In Europe, 18*, 1-25. https://doi.org/10.1080/17449480.2020.1757731.

Cinintya, C., Gamayuni, R. R., & Dharma, F. (2022). Pengaruh Transparansi dan Hasil Audit Laporan Keuangan Terhadap Korupsi Pada Pemerintah Provinsi di Indonesia. *E-Jurnal Akuntansi*. https://doi.org/10.24843/eja.2022.v32.i09.p07.

Cleodiva, B., Oeleu, F., Kelen, P., Erik, G., Radja, M., & Adelheid, D. (2025). Pentingnya Partisipasi Publik Dalam Perencanaan Pembangunan Nasional. *Jurnal Ekonomi, Manajemen Pariwisata dan Perhotelan*. https://doi.org/10.55606/jempper.v5i1.5948.

Dairani, D., & Fadlail, A. (2025). Desain Ideal Amandemen UUD 1945. *Jurnal Kajian Konstitusi*. https://doi.org/10.19184/j.kk.v5i1.53696.

Damayanti, R. (2025). Application of Substantive And Formal Legal Rules Related to Approval to Avoid Double Taxation As An Effort to Maximize Tax Revenue. *Jurnal Indonesia Sosial Sains*. https://doi.org/10.59141/jiss.v6i1.1548.

Duli, G. A. A., Toda, H., Seran, D. N. A., & Long, B. L. (2025). Efektivitas Penerapan E-Government Dalam Mendukung Transparansi dan Keterbukaan Informasi Publik. *Jurnal Ilmiah Teknik Informatika dan Komunikasi*. https://doi.org/10.55606/juitik.v5i2.1230.

Dwiatmoko, A., & Nursadi, H. (2022). Problematika dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi yang Sentralistik. *Jurnal Legislasi Indonesia*. https://doi.org/10.54629/jli.v19i3.949.

Ego, I. K., & Suartana, I. (2025). Pengaruh Transparansi, Partisipasi Masyarakat, dan Kejelasan Sasaran Anggaran Pada Efektivitas Pengelolaan Dana Desa. *Jurnal Samudra Ekonomi dan Bisnis*. https://doi.org/10.33059/jseb.v16i2.10927.

Elcaputera, A. (2022). Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah: Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.30652/jih.v11i1.8236.

Endang, M. (2018). Diskresi Dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan/Discretion And Responsibility of Government Officials Based on Law of State Administration. *Jurnal Hukum Peratun*. https://doi.org/10.25216/peratun.122018.223-244.

Erdianti, N., & Kartika, A. W. (2025). Sentralisasi Kewenangan Executive Preview Pemerintah Pusat Terhadap Harmonisasi Rancangan Peraturan Kepala Daerah. *Widya Yuridika*. https://doi.org/10.31328/wy.v8i2.6441.

Farida, A., & Suhendar, S. (2025). Determination of the APBD Through Regional Head Regulations And Its Implications For The Principles of Good Governance: Case Study of Indramayu Regency In 2023. *Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara*. https://doi.org/10.15575/jpan.v17i1.45200.

Fazlurahman, F., Fatriananda, C., & Jauhari, R. (2020). Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kota Bandung Sebelum dan Setelah Mendapatkan Opini WTP dari BPK. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Global Masa Kini*. https://doi.org/10.36982/jiegmk.v11i1.1062.

Ferdian, R., Din, M., & Gaussyah, M. (2018). Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi. *Syiah Kuala Law Journal*. https://doi.org/10.24815/sklj.v2i3.11648.

Fitri, M., Handayani, N., Airlangga, U., Restoratif, K., Kemanfaatan, A., T., Korupsi, P., Keuangan, K., & Kecil, N. (2023). Pendekatan Restorative Justice Atas Kerugian Negara Dibawah 50 Juta Dalam Tindak Pidana Korupsi. *Jurisdiction*. https://doi.org/10.20473/jd.v6i4.51217.

Fitria, F., Nuriyatman, E., Amir, L., & Saraya, S. (2025). Administrative Law and the Efficiency of Local Government Budgeting. *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law*. https://doi.org/10.24042/as-siyasi.v51.27598.

Funnell, W. (1994). Independence And The State Auditor in Britain: A Constitutional Keystone or a Case of Reified Imagery?. *Abacus, 30*, 175-195. https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.1994.tb00349.x.

Ghinarahmatina, A. (2018). Akibat Hukum Pemisahan Kekayaan Negara Melalui Penyertaan Modal. *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan*. https://doi.org/10.25139/lex.v2i2.1414.

Ghozali, M. R., & Hadi, S. (2021). Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pemerintahan Dari Ancaman Pidana Dalam Penggunaan Diskresi. *Mimbar Keadilan*. https://doi.org/10.30996/mk.v14i2.5092.

Gudban, Y. A., Ananda, C. F., Susilo, S., & Wahyudi, S. (2017). The Local Government Budget (APBD) And Its Inefficiency In The City of Malang, Indonesia. *IOSR Journal Of Humanities And Social Science, 22*, 31-34. https://doi.org/10.9790/0837-2203043134.

Guslan, O. F. (2018). Maladministration In Corruption Case: A Study of Limitation on The Criminal Action. *IJCLS (Indonesian Journal of Criminal Law Studies)*. https://doi.org/10.15294/ijcls.v3i2.13249.

Guslan, O. F. (2018). Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana KorupsI. *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*. https://doi.org/10.33760/jch.v4i1.38.

Halawa, L. L., Sukma, M., Limbong, E., & Pangestoeti, W. (2025). Pengaruh Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah di Indonesia dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Terkait Keuangan Negara. *Studi Administrasi Publik dan ilmu Komunikasi*. https://doi.org/10.62383/studi.v2i1.102.

Hapsari, M. A., Suswoto, S., & Ariyani, N. (2021). Politik Hukum Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Penanggulangan Bencana. *Journal of Law And Policy Transformation*. https://doi.org/10.37253/jlpt.v6i1.4425.

Haribowo, K., & Wihastuti, L. (2022). The General Allocation Fund (DAU) Formulation Policy: Incentives or Disincentives To The Fiscal Independence of Local Governments. *Jurnal Ekonomi Kuantitatif Terapan*. https://doi.org/10.24843/jekt.2022.v15.i01.p11.

Hastuti, P. (2022). Menakar Konstitusionalitas Penundaan dan/Atau Pemotongan Anggaran Transfer ke Daerah Dalam UU APBN. *Jurnal Konstitusi*. https://doi.org/10.31078/jk1945.

Hendra, H. (2016). Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945. https://doi.org/10.24198/jwp.v1i1.10544.

Hendrik, E., Subekti, S., & Borman, S. M. (2024). Kebijakan Batasan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Pada Sistem Pemerintahan. *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*. https://doi.org/10.62383/majelis.v1i3.345.

Herlinanur, N., Pangestoeti, W., Putra, A., & Rahim, R. (2024). Peran Amandemen UUD 1945 Dalam Memperkuat Sistem Check And Balance. *Research Review: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*. https://doi.org/10.54923/researchreview.v3i1.79.

Herman, K., Santiago, F., & Bernanthos, B. (2018). Rekonseptualisasi Tindak Pidana Pajak yang Merugikan Keuangan Negara sebagai Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. *Lex Publica*. https://doi.org/10.58829/lp.5.2.2018.23-30.

Hidayat, A. (2013). Analisis Politik Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Sistem Penganggaran Daerah di Indonesia Pasca Reformasi.

Pandecta: Research Law Journal, 6. https://doi.org/10.15294/pandecta.v6i1.2321.

Huda, M., & Ahyani, H. (2024). Normative Justice And Implementation Related to Sharia Economic Law Disputes In Realizing Legal Certainty and Justice in Indonesia. *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan*. https://doi.org/10.30631/alrisalah.v24i1.1467.

Ibrahim, H. (2022). Perkuatan Fungsi Lembaga DPR. *Disiplin: Majalah Civitas Akademika Sekolah Tinggi Ilmu Hukum sumpah Pemuda*. https://doi.org/10.46839/disiplin.v27i4.58.

Ikmal, N. M., Prawesti, B. A., R, D. A., & Fajry, M. (2022). Perencanaan Pembangunan Berbasis Partisipatif Dalam Penerapan E-Musrenbang. *Governance, JKMP (Governance, Jurnal Kebijakan & Manajemen Publik)*. https://doi.org/10.38156/governancejkmp.v11i1.84.

J., & Said, L. R. (2026). Symbolic Participation in Regional Development Planning: An Evaluation of Musrenbang Implementation In Hulu Sungai Utara Regency, Indonesia. *Advances in Social Sciences and Management*. https://doi.org/10.63002/assm.401.1281.

Juliyanti, I., Zakaria, A., & Khairunnisa, H. (2025). Peran Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pengelolaan Anggaran di Sekretariat Daerah Kabupaten Sumedang. *Jurnal Akuntansi, Perpajakan dan Auditing*. https://doi.org/10.21009/japa.0602.13.

Karinda, F., Kristiawanto, K., & Ismed, M. (2022). Upaya Pemulihan Aset Pelaku Tindak Pidana Korupsi Guna Mengoptimalisasi Kerugian Keuangan Negara. *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*. https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i5.27688.

Karsayuda, M. R., Fadli, M., Kusumaningrum, A., & Nurjannah, N. (2021). Konstruksi Hukum Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Milik Negara Melalui Skema Non-APBN Untuk Mewujudkan Ketahanan Ekonomi Nasional. *De Jure: Jurnal Hukum dan Syariah*. https://doi.org/10.18860/j-fsh.v13i2.14533.

Khatulistiwa, A. (2021). The Effect of Budget Refocusing During The Covid-19 Pandemic On The Realization of The Apbd In Central Java Province. *Marginal: Journal of Management, Accounting, General Finance And International Economic Issues*. https://doi.org/10.55047/marginal.v1i1.89.

Lateef, S., Rashid, N., Farouk, A., & Olanipekun, W. D. (2021). Does the Independent of Supreme Audit Institutions Matter on Good Governance? An Insight From Nigeria Auditor General for the Federation. *Universal Journal of Accounting And Finance*. https://doi.org/10.13189/ujaf.2021.090417.

Lestari, S., & Hutagaol, H. D. (2023). Analisis Kebijakan Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*. https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i1.2699.

Liston-Heyes, C., & Juillet, L. (2023). Does Increasing Auditors' Independence Lead To More Forceful Public Auditing? A Study Of A Canadian Internal Audit Reform. *Public Administration*. https://doi.org/10.1111/padm.12964.

Mahdi, S. A., Nurkholis, N., Prihatiningtias, Y., & Baridwan, Z. (2023). Moderation of Political Pressure on The Determinants of Audit Quality In The Public Sector: A Study of BPK Auditors For The Maluku And North Sulawesi Regions. *Australasian Business, Accounting And Finance Journal*. https://doi.org/10.14453/aabfj.v17i4.05.

Mappiwali, H., Syamel, S. S., Nasrullah, N., Rijal, R., & Faizal, F. (2026). Penguatan Partisipasi Perempuan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang Desa) di Kecamatan Herlang Kabupaten Bulukumba. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Kesosi*. https://doi.org/10.57213/abdimas.v9i1.474.

Mardiana, M., Saputri, S., & Purwanto, P. (2025). The Existence of The Role of The Financial Auditing Agency in Enforcing State Financial Accountability As The Supreme Audit Institution in Indonesia. *Jurnal Hukum dan Keadilan*. https://doi.org/10.61942/jhk.v3i1.496.

Mardiansyah, M. A. F., Irawan, E., Yulnex, K., & Nurjanah, T. (2026). Paradoks Opini Audit dan Akuntabilitas Substantif Dalam Tata Kelola Keuangan Pemerintah Daerah: Analisis Kota Bandung Tahun 2022–2024 Berbasis Comprehensive Accountability Framework. *Journal of Citizenship*. https://doi.org/10.37950/joc.v5i1.651.

Mashdurohatun, A., Purba, J. J., Purwanto, E., Gunarto, G., & Glaser, H. (2026). Legal Protection of Creditors With Rejected Claims Under

Debt Payment Suspension Framework. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*. https://doi.org/10.53955/jhcls.v6i1.916.

Matana, D. D. I., & Hapsari, A. N. S. (2022). Implementasi Asas Transparansi dan Partisipatif Dalam Pengelolaan Dana Desa: Studi Kasus Pada Desa Sepakung Kabupaten Semarang. *Referensi: Jurnal Ilmu Manajemen dan Akuntansi*. https://doi.org/10.33366/ref.v9i2.1862.

Maulana, R., & Fuadi, R. (2023). Analisis Opini Wajar Tanpa Pengecualian Pada Lhp Lkpd Terhadap Tingkat Korupsi Di Aceh Dengan Kinerja Keuangan Daerah Sebagai Variabel Intervening. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Akuntansi*. https://doi.org/10.24815/jimeka.v8i1.23693.

Menu, M. S., Ahmad, M., & Moonti, R. (2025). Harmonisasi Kewenangan Antara Kementerian Desa dan Kementerian Dalam Negeri Dalam Pembangunan Desa: Tinjauan Hukum. *Terang: Jurnal Kajian Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*. https://doi.org/10.62383/terang.v2i2.1071.

Monica, F., & Sa'roni, C. (2022). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2010-2019). *JIEP: Jurnal Ilmu Ekonomi dan Pembangunan*. https://doi.org/10.20527/jiep.v5i2.7031.

Muhardimansyah, M., & Arza, F. I. (2025). Pengaruh Opini Audit, Temuan Audit, dan Tindak Lanjut Hasil Audit Terhadap Tingkat Korupsi: Studi Empiris Pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019-2021. *Jurnal Eksplorasi Akuntansi*. https://doi.org/10.24036/jea.v7i1.1966.

Muhtar, M., & Amarullah, R. (2018). Sebuah Paradoks: Opini WTP dan Kesejahteraan Rakyat. *Jurnal Borneo Administrator*. https://doi.org/10.24258/jba.v14i2.335.

Muluk, M. K., & Sajida, S. (2025). How Does Indonesia's 2025 Budget Reform Reflect the Logic of Austerity Governance?. *Asian Review Of Public Administration (ARPA)*. https://doi.org/10.64423/arpa.v33i1.76.

Mumtaaz, G. M., Ferdiansyah, A. D., & M. (2025). Reformulation of Fiscal Decentralization To Promote Sustainable Regional

Development Governance: The Challenge of Preventing APBD Corruption. *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*. https://doi.org/10.31941/pj.v24i1.5782.

Mustika, M., Afdillah, W., Sartika, R., & Pangestoeti, W. (2025). Transparansi Anggaran Publik Dan Implikasinya Terhadap Efisiensi Pengeluaran Pemerintah Daerah. *Jurnal Ilmu Komunikasi Dan Sosial Politik*. https://doi.org/10.62379/jiksp.v2i4.2881.

Mz, H. (2019). Analisis Perubahan Struktur Lembaga Negara Dan Sistim Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen. *GANEC SWARA*. https://doi.org/10.35327/gara.v13i2.90.

Nasution, L. (2022). Inkonsistensi Penerapan Business Judgment Rule Terhadap Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara. *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*. https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i4.26402.

Nelson, F. M., & Sondang, E. M. (2021). Striking A Balance Between Legal Certainty, Justice And Utility To End The Clash Between Bankruptcy And Criminal Proceedings In Court Decision No. 11/Pdt.Sus-Gugatan Lain-lain/2018/PN.Jkt.Pst and No. 3 K/Pdt.Sus-Pailit/2019. *Journal of Indonesian Legal Studies*. https://doi.org/10.15294/jils.v6i1.45979.

Nisak, K., Riza, S., & A. (2022). Pentingnya Transparansi Keuangan Negara Dalam Meningkatkan Integritas dan Meminimalisir Tindak Pidana Korupsi di Suatu Negara. *Ameena Journal*. https://doi.org/10.63732/aij.v1i2.26.

Novianti, D. (2019). Analisa Hukum Tindak Pidana Gratifikasi Terhadap Hasil Audit Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang Dilaksanakan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). *Justici*. https://doi.org/10.35449/justici.v12i2.70.

Nurhayati, N. (2017). Analisis Teori Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia. https://doi.org/10.33373/jtp.v1i2.1062.

Nurindahsari, R., & Trisyanto, R. (2022). Pengaruh Penerapan Sistem Informasi E-Government terhadap Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintah Kota Bandung). *Indonesian Accounting Research Journal*. https://doi.org/10.35313/iarj.v2i3.4128.

Nurmala, B., Harsono, I., Sutanto, H., Astuti, E., & Yuniarti, T. (2025). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer, Dan Belanja Modal Terhadap Laju Pertumbuhan Ekonomi Di Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2015–2024. *Ganec Swara*. https://doi.org/10.59896/gara.v19i3.333.

Nurmansyah, F., & Tandean, V. (2024). Analisis Dana Transfer Pemerintah Pusat Dalam Mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia Di Daerah Otonomi Khusus. *Jurnal Budget: Isu dan Masalah Keuangan Negara*. https://doi.org/10.22212/jbudget.v9i1.192.

Oktaviana, N., Wijimulawiani, B. S., & Fadlli, M. D. (2026). Analisis Pengaruh DBH, DAU, DAK Terhadap PDRB ADHK 2010 Di Kabupaten/Kota Provinsi NTB Tahun 2011–2024. *E-Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana*. https://doi.org/10.24843/eeb.2026.v15.i01.p10.

Padol, M., & Salman, R. (2024). Reconstruction Of The National Financial Audit Institutional System For Optimizing State Loss Mitigation. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*. https://doi.org/10.33059/jhsk.v19i1.9321.

Paputungan, M. (2024). Formulasi Kedaulatan Rakyat Atas Anggaran Negara Dalam UUD 1945 Pasca Amandemen. *Mimbar Hukum*. https://doi.org/10.22146/mh.v36i2.10419.

Paputungan, M., & Bakhri, S. (2023). Menyoal Pemenuhan Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna Dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara. *Al-Qisth Law Review*. https://doi.org/10.24853/al-qisth.6.2.274-300.

Pertiwi, P. B., & Quthni, M. R. D. (2023). Kerugian Keuangan Negara dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Yuridis Normatif. *Rechtenstudent*. https://doi.org/10.35719/rch.v4i2.299.

Prabhawa, W., & Prasojo, E. (2021). Integritas Badan Pemeriksa Keuangan Sebagai Supreme Audit Institution. *Sospol*. https://doi.org/10.22219/sospol.v7i1.14609.

Pradana, A. W. (2022). Promoting Participatory Budgeting Practices in Indonesia: Lessons from Malang City. *Policy & Governance Review*. https://doi.org/10.30589/pgr.v6i3.613.

Pratama, R., & Nadirah, I. (2026). Legal Certainty and the Harmonization of The Principle of Prudence: A Reconstruction of

Bank Compliance Parameters In The Discourse on The Business Judgment Rule. *Journal of Legal And Cultural Analytics*. https://doi.org/10.55927/jlca.v5i1.16373.

Prayitno, I. H., & Aqqad, G. M. (2025). Konstitusi Sebagai Batas Diskresi Fiskal Presiden: Telaah Normatif Atas Inpres Nomor 1 Tahun 2025. *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.32493/rjih.v8i2.56540.

Putra, A. K., & Sugimin, S. (2024). The limited Scope of BPK Audit And Comparison With Other Supreme Audit Institutions. *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara*. https://doi.org/10.28986/jtaken.v10i1.1389.

Putri, A. G., Widiarto, A., & Farizi, M. A. (2021). Strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes Dalam Upaya Memperoleh Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). *Dinamika Akuntansi Keuangan dan Perbankan*. https://doi.org/10.35315/dakp.v10i1.8540.

Putu, N., Giri, N. P. N. S., Yusa, G., Gede, P., Sumerthayasa, A., Kelly, D. B., & Ivory, J. (2024). The Dynamics of Government Fiscal Policy Post COVID-19 Pandemic in Indonesia (Legal Analysis of Government Regulation instead of Law Number 1 Year 2020). *Law Reform*. https://doi.org/10.14710/lr.v20i1.63339.

Rahaditya, R., Rachmat, L. I., Sari, R. A. D. P., & Nugroho, Y. A. (2024). Transformation of The Indonesian Constitutional System Through Amendments To The 1945 Constitution. *QISTINA: Jurnal Multidisiplin Indonesia*. https://doi.org/10.57235/qistina.v3i1.2412.

Rahamaningsih, A. A. (2023). Akuntabilitas APBN Pasca Pandemi Covid-19 Ditinjau Dari Hukum Administrasi Negara. *Jatijajar Law Review*. https://doi.org/10.26753/jlr.v2i1.1023.

Rahman, A., & Altin, D. (2023). Literatur Review: Pengaruh Pendapatan Daerah Terhadap Kinerja dan Kemandirian Keuangan Daerah. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Dharma Andalas*. https://doi.org/10.47233/jebd.v25i1.655.

Rahman, W., Sudarsono, S., Djatmika, P., Madjid, A., & Rajamanickam, R. (2024). Prevention of The Corruption Crime Through Administrative Enforcement Mechanism Against Abuse of Authority. *Journal of Law And Legal Reform*. https://doi.org/10.15294/jllr.v5i4.1849.

Rahman, W., Sudarsono, S., Djatmika, P., Madjid, A., & Rehulina, R. (2024). Discretion of Government Officials Detrimental to State Finances: The Intersection Between Administrative Illegality and Criminal Illegality. *Law Reform*. https://doi.org/10.14710/lr.v20i2.64129.

Rahmawati, R. (2023). Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Berau. *jesya*. https://doi.org/10.36778/jesya.v6i1.1019.

Rahmayani, M. W. (2022). Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Studi Pada Seluruh Desa di Kecamatan Kadipaten). *Entrepreneur: Jurnal Bisnis Manajemen dan Kewirausahaan*. https://doi.org/10.31949/entrepreneur.v3i2.2984.

Rantebalik, B., Tawakkal, T., & AnnaSutrisna, S. (2016). Analisis Kinerja Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (Apbd) Pemerintah Kabupaten Tana Toraja. *Jurnal Riset Akuntansi Terpadu*. https://doi.org/10.35448/jrat.v9i2.4305.

Ratnasari, D., & Meirini, D. (2022). PAD, Dana Perimbangan, Belanja Modal, SILPA dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Jawa Timur. *E-Jurnal Akuntansi*. https://doi.org/10.24843/eja.2022.v32.i05.p06.

Ridwan, R., & Panab, J. (2022). Perencanaan Pembangunan Partisipatif Guna Mewujudkan Aspirasi Masyarakat Di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Musi Banyuasin. *Jurnal Pallangga Praja (JPP)*. https://doi.org/10.61076/jpp.v4i2.3065.

Rinita, R., & Yuliarti, Y. (2026). Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Nagari Kamang Kabupaten Sijunjung. *Al-DYAS*. https://doi.org/10.58578/aldyas.v5i1.8994.

Riviando, A., Agustin, H., & Halmawati, H. (2019). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Dengan Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening. *Jurnal Eksplorasi Akuntansi*. https://doi.org/10.24036/jea.v1i1.52.

S., Asmar, A., & Natsif, F. A. (2023). Problematika Pemberian Diskresi dan Impunitas kepada Pemerintah Terkait Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19. *Alauddin Law Development Journal*. https://doi.org/10.24252/aldev.v5i2.21423.

Salle, A., Salle, H. T., & Wonar, K. (2022). Menilai Pemberian Opini Wajar Tanpa Pengecualian Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. *KEUDA (Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah)*. https://doi.org/10.52062/keuda.v7i1.2137.

Salmon, H. C. J. (2023). Kata Dapat Merugikan Keuangan Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara. *MATAKAO Corruption Law Review*. https://doi.org/10.47268/matakao.v1i1.9042.

Sanjaya, A., Saragih, B. R., Sibuea, H. P., & Widjaja, G. (2025). Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Pusat dalam Perspektif Negara Kesatuan. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.70193/jurisprudensi.v2i02.01.

Saputra, M. A. A., Susetyo, A. D., & Hidayat, R. (2025). Eksistensi BPK dalam Melakukan Pengawasan Keuangan Negara. *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i4.1187.

Saputro, H. J., & Chandra, T. Y. (2021). Urgensi Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Melalui Tindakan Pemblokiran Dan Perampasan Aset Sebagai Strategi Penegakan Hukum Korupsi. *Mizan: Journal of Islamic Law*. https://doi.org/10.32507/mizan.v5i2.1033.

Saragih, J. R., Purwoko, A., & Purba, T. (2024). Developing Participatory Planning Model to Improve Regional Development Planning. *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development*. https://doi.org/10.14246/irspsd.12.4_279.

Saragih, M., Sari, E. N., & Irfan, I. (2025). Konstruksi Transparansi, Akuntabilitas, dan Partisipasi Anggaran dalam Mendorong Pengelolaan Keuangan Desa yang Baik. *Mandiri: Jurnal Akuntansi dan Keuangan*. https://doi.org/10.59086/jak.v3i3.644.

Sari, B. I., & Wati, H. (2021). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Belanja Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat. *Jurnal Eksplorasi Akuntansi*. https://doi.org/10.24036/jea.v3i1.356.

Sartono, S., Suhartono, S., & Fahmi, F. (2024). Reformulating Administrative Sanctions For Regional Heads And Legislative Members In Delays of Regional Budget Approval In Indonesia. *Journal of Ecohumanism*. https://doi.org/10.62754/joe.v3i8.5572.

Satria, H. (2021). Perluasan Makna Kerugian Keuangan Negara Dalam Korupsi Izin Usaha Pertambangan. *Jurnal Yudisial*. https://doi.org/10.29123/jy.v13i2.417.

Sembiring, F., & Saragih, Y. M. (2024). Legal Certainty In Financial Disputes Case Resolution Progressive Legal Perspective. *Journal of Progressive Law And Legal Studies*. https://doi.org/10.59653/jplls.v2i02.845.

Setyawan, A., Sinaga, P., & Bhakti, T. S. (2025). Pengelolaan Pesisir Pasca UU Cipta Kerja: Harmonisasi Kewenangan Pusat dan Daerah. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*. https://doi.org/10.55606/jurrish.v4i4.6592.

Setyawan, D., Ra'is, D. U., & Purwanto, E. (2026). Partisipasi Perempuan Dalam Musrenbang Perspektif Formulasi Kebijakan Inkremental. *JIAP (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)*. https://doi.org/10.31764/jiap.v14i1.37494.

Sholikha, A., Wulandari, S. F., Khairunnisa, N., & Rohim, A. N. (2023). Praktik Kebijakan Utang Dalam Negeri Dan Luar Negeri Indonesia Dalam Tinjauan Ekonomi Islam. *Islamic Economics and Business Review*. https://doi.org/10.59580/iesbir.v2i2.6005.

Sianturi, R. H. (2025). Legal Analysis of The Application of Ultimum Remedium Towards State Officials' Discretion Causing State Financial Losses. *Priviet Social Sciences Journal*. https://doi.org/10.55942/pssj.v5i9.667.

Sidik, S. (2016). Implementasi Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi tentang Musrenbang di Kabupaten Sumenep). https://doi.org/10.30996/jpap.v2i01.710.

Sihaloho, J. T. B., Panjaitan, M., Pasaribu, J., & Tobing, A. (2025). Strategi Pemerintah Desa Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Desa (Studi Kasus Di Desa Tanjung Beringin I, Kecamatan Sumbul, Kabupaten Dairi). *GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan*. https://doi.org/10.56015/gjikplp.v11i3.386.

Sitaresmi, S., & Wahyudi, H. (2022). Pengaruh SiLPA dan PAD terhadap Serapan Anggaran di Provinsi Lampung. *Studi Akuntansi, Keuangan, dan Manajemen*. https://doi.org/10.35912/sakman.v2i1.1428.

Sitompul, G. A., & Lubis, I. (2025). The Effect of Revenue Effectiveness And Efficiency of Regional Expenditure on SiLPA In Indonesia. *Neraca Keuangan: Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Keuangan*. https://doi.org/10.32832/neraca.v20i1.18219.

Sitorus, L., H, N. U., Sitompul, S. A., & Kamila, N. F. (2025). Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Keuangan Negara. *Economic Reviews Journal*. https://doi.org/10.56709/mrj.v4i1.632.

Subihat, I. (2026). Judicial Reasoning on Unlawfulness in Onslag Decisions In Corruption Cases. *Jurnal USM Law Review*. https://doi.org/10.26623/julr.v9i2.14036.

Sumiyana, S., Hendrian, H., Jayasinghe, K., & Wijethilaka, C. (2021). Public Sector Performance Auditing In A Political Hegemony: A Case Study of Indonesia. *Financial Accountability & Management*. https://doi.org/10.1111/faam.12296.

Suryadin, S., Ramadoni, R., Mustamin, M., & Erham, E. (2025). Analisis Prinsip–Prinsip Umum Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah Berdasakan UU No.17 Tahun 2003. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*. https://doi.org/10.55681/sentri.v4i12.5153.

Susilo, A. (2015). Makna Dan Kriteria Diskresi Keputusan Dan/Atau Tindakan Pejabat Publik Dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik. 133-152. https://doi.org/10.25216/jhp.4.1.2015.133-152.

Sutiyoso, S., Soetijono, I. R., & Anggraeni, R. R. (2023). Penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Dengan Peraturan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial*. https://doi.org/10.55606/jhpis.v3i1.3179.

Syahriar, I., & Khairunnisah, K. (2022). Pemindahan Ibu Kota Negara: Di Tinjau Dari Partisipasi Publik Dan Pengaturan Tata Ruang. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.24843/ks.2022.v10.10.p13.

Takahata, J., Dartanto, T., & Khoirunurrofik, K. (2021). Intergovernmental Transfers in Indonesia: The Risk Sharing Effect of Dana Alokasi Umum. *Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE), 38*, 81 - 99. https://doi.org/10.1355/ae38-1d.

Taufik, T. (2021). Transparansi Dan Kemudahan Akses Dalam Pelayanan Publik Pada Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Kolaka. 118. https://doi.org/10.35817/jpu.v4i1.16500.

Timur, I. (2021). Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Kasus Korupsi. *JRB-Jurnal Riset Bisnis*. https://doi.org/10.35814/jrb.v4i2.2006.

Triantafillou, P. (2020). Playing A Zero-Sum Game? The Pursuit Of Independence And Relevance In Performance Auditing. *Public Administration, 98*, 109-123. https://doi.org/10.1111/padm.12377.

Trisakti, F., Berliana, A. D. D., Bukhori, A., & Fitri, A. (2022). Transparansi dan Kepentingan Umum. *Jurnal Dialektika: Jurnal Ilmu Sosial*. https://doi.org/10.54783/dialektika.v19i1.61.

Wijayanta, T. (2014). Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga. https://doi.org/10.20884/1.jdh.2014.14.2.291.

Wijayanti, D. M., & Luthfi, A. (2025). Procedural Efficiency vs Legal Certainty in Islamic Finance Disputes: A Maṣlaḥah And Saddu Al-Żarī'ah Analysis. *Az-Zarqa': Jurnal Hukum Bisnis Islam*. https://doi.org/10.14421/az-zarqa.v17.i1.4489.

Wilson, I., Djani, L., & Masduki, T. (2009). Governing favours: An Investigation of Accountability Mechanisms In Local Government Budget Allocation In Indonesia. Australia-Indonesia Governance Research Partnership Policy Brief 8.

Yamamoto, K., & Kim, M. J. (2019). Stakeholders' Approach on Government Auditing In The Supreme Audit Institutions of Japan And Korea. *Financial Accountability & Management*. https://doi.org/10.1111/faam.12187.

Yanto, E., & Ramlan, R. (2024). Analisis Pembiayaan Pembangunan Dengan Penerbitan Surat Utang (Obligasi) Daerah Studi Kasus Pada Pemerintah Kota Bogor. *Jurnal Maneksi*. https://doi.org/10.31959/jm.v13i1.2089.

Yormi, Y. (2024). Indonesia's Constitutional Transformation: A Critical Analysis of The Amendments to the 1945 Constitution From a Modern Constitutional Perspective. *Cendekiawan: Jurnal Pendidikan dan Studi Keislaman*. https://doi.org/10.61253/cendekiawan.v3i4.434.

Yulius, Y., & Utama, Y. (2024). Optimizing the Role of State Administrative Court Decisions In State Financial Recovery. *Law Reform*. https://doi.org/10.14710/lr.v20i1.61779.

Zaid, M., Halawa, R. M., Putri, K., Adinda, F. A., & Cait, L. (2023). Eradicating Public Official Corruption Indonesia: A Revolutionary Paradigm Focusing on State Financial Losses. *Wacana Hukum*. https://doi.org/10.33061/wh.v29i2.9564.

Zaini, A., & Maturidi, M. (2021). Problematika Demokrasi Presidensil Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar. *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*. https://doi.org/10.35326/jsip.v2i1.1097.

Zein, A. W., Wahyuni, S., Saragih, S. M., Andhini, R. S., & Khairunnisa, K. (2025). Persepsi Masyarakat Terhadap Transparansi Anggaran dan Akuntabilitas Pemerintah Kota Medan. *OPTIMAL Jurnal Ekonomi dan Manajemen*. https://doi.org/10.55606/optimal.v5i1.5891.

PROFIL PENULIS



Vegitya Ramadhani Putri, S.H., S.Ant., M.A., LLM.

Sejak tahun 2006, penulis mengabdi sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, khususnya pada Departemen Hukum Tata Negara. Latar belakang pendidikan penulis berasal dari berbagai bidang keilmuan yang saling melengkapi dan memperkaya cara pandang penulis dalam mengajar dan berkarya. Penulis menyelesaikan Sarjana Hukum (S.H.) dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, serta meraih Sarjana Antropologi Budaya (S.Ant.) dari Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada. Untuk jenjang magister, penulis menyelesaikan *Magister of Art* (M.A.) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada melalui program *sandwich* dengan Fakultas Ilmu Sosial di *University of Oslo,* Norwegia.

Selanjutnya, saya juga meraih gelar Magister Hukum (LL.M.) dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Di Fakultas Hukum Unsri, penulis mengampu berbagai mata kuliah, antara lain: Hukum Hak Asasi Manusia, Ilmu Perundang-Undangan, Antropologi Hukum, Pengantar Ilmu Politik, Perbandingan Hukum Tata Negara, Hukum Presiden dan Kapita Selekta HTN. Kompetensi profesional yang penulis miliki diantaranya *Certified Legislative Drafter* (CLD) yang diterbitkan oleh BNSP, *Certified Legal Auditor* (CLA) yang diterbitkan oleh BNSP, dan sertifikasi kompetensi pengadaan barang dan jasa pemerintah level 2 (PPK Tipe C) yang diterbitkan oleh LKPP.

Email Penulis: vegityaramadhani@fh.unsri.ac.id.

BAB 2
SEJARAH DAN EVOLUSI REGULASI KEUANGAN NEGARA

Anindita Purnama Ningtyas, S.H., M.H.
Universitas Brawijaya

Fondasi Konseptual dan Konstitusional

1. Pengantar dan landasan Filosofis Keuangan Negara

Penyelenggaraan fungsi-fungsi negara mustahil berlangsung tanpa dukungan sumber daya keuangan yang memadai. Di balik setiap kebijakan publik mulai dari program pembangunan infrastruktur, penyelenggaraan pendidikan, hingga penyediaan perlindungan sosialberoperasi suatu tata kelola keuangan negara yang bersifat kompleks dan diatur oleh berlapis-lapis norma hukum. Sebagai salah satu cabang hukum publik, hukum keuangan negara mengatur secara menyeluruh seluruh tahapan pengelolaan keuangan negara, mulai dari perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, serta pelaporan, sampai pada tahap pertanggungjawaban atas pemanfaatan sumber daya keuangan tersebut. Untuk memahami hukum keuangan negara secara mendalam, mahasiswa perlu terlebih dahulu memahami mengapa negara berhak memungut pajak dari warga negaranya. Jawabannya bukan sekadar "karena negara punya kekuasaan," melainkan berakar pada doktrin kontrak sosial fiskal. Jean-Jacques Rousseau dalam *Du Contrat Social* (1762) mengemukakan bahwa individu-individu dalam masyarakat menyerahkan sebagian kebebasan dan kekayaannya kepada negara sebagai representasi kehendak umum (*volonté générale*), dengan imbalan jaminan perlindungan, ketertiban, dan kesejahteraan bersama (Mulkan, Hasanal dan Serlika Aprita, 2023). Dalam konteks fiskal, doktrin ini bermakna bahwa penyerahan sebagian harta rakyat kepada negara dalam bentuk pajak dan pungutan lain harus diimbangi secara proporsional dengan kewajiban negara memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Jimly Asshiddiqie memperkuat pemahaman ini dengan menegaskan bahwa prinsip konstitusionalisme modern, termasuk dalam bidang keuangan negara, pada hakikatnya menyangkut pembatasan kekuasaan: negara berhak memungut pajak, tetapi kekuasaan itu tidak tak terbatas dan harus selalu dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat (Asshiddiqie, Jimly, 2020).

Dimensi filosofis ini kemudian bertemu dengan dimensi historis melalui perkembangan hak begrooting (hak anggaran) parlemen di Eropa. Hak ini lahir dari perjuangan panjang parlemen-parlemen Eropa untuk membatasi kekuasaan absolut raja dalam menentukan dan menggunakan kas negara. *Magna Carta* Inggris tahun 1215 menjadi tonggak awal pembatasan tersebut, yang menegaskan bahwa pemungutan pajak tidak boleh dilakukan tanpa persetujuan rakyat. Tradisi parlementer ini kelak menjiwai sistem hukum keuangan modern di berbagai negara, termasuk Indonesia, melalui prinsip bahwa anggaran negara harus mendapatkan persetujuan badan legislatif sebagai representasi rakyat (Soerja Atmadja, Arifin P, 2013).

Secara normatif, landasan filosofis tersebut diinstitusionalisasikan dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam naskah asli UUD 1945, Pasal 23 ayat (1) menegaskan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara setiap tahun harus ditetapkan dengan undang-undang. Pasca Amandemen Ketiga tahun 2001, pengaturan ini mengalami perluasan yang sangat signifikan. Pasal 23 UUD 1945 kemudian berkembang menjadi satu klaster yang terdiri atas lima pasal (Pasal 23 sampai dengan Pasal 23G) yang secara komprehensif mengatur mengenai keuangan negara, anggaran negara, perpajakan, kedudukan dan kewenangan bank sentral, Badan Pemeriksa Keuangan, serta berbagai aspek lain yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Perluasan ini mencerminkan kesadaran konstitusional bahwa tata kelola keuangan negara yang baik merupakan prasyarat bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan bertanggung jawab.

2. Batasan Doktrinal dan Cakupan Yuridis Keuangan Negara

Memahami keuangan negara secara yuridis mengharuskan kita terlebih dahulu memetakan cakupan dan batas-batasnya dengan tepat. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan definisi yang komprehensif: 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.

Definisi ini sangat luas dan mencakup tidak hanya APBN dan APBD, tetapi juga kekayaan negara yang dikelola sendiri maupun oleh pihak lain, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara. Untuk memudahkan pemahaman, Penjelasan Umum UU No. 17 Tahun 2003 secara tegas menyebutkan bahwa keuangan negara dapat didekati dari empat sudut pandang yang saling melengkapi, sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut (Sutedi, Adrian, 2019):

Tabel 2.1: Empat Pendekatan Definisi Keuangan Negara Berdasarkan Penjelasan Umum UU No. 17/2003

Pendekatan	Fokus	Contoh Ruang Lingkup
Objek	Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang	Pajak, retribusi, utang negara, piutang negara, aset tetap negara
Subjek	Seluruh pihak yang mengelola atau menguasai keuangan negara	Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, Yayasan Negara
Proses	Seluruh rangkaian kegiatan pengelolaan keuangan negara	Perencanaan → Penganggaran → Pelaksanaan → Pelaporan → Pertanggungjawaban
Tujuan	Semua kebijakan yang berkaitan dengan kemakmuran rakyat	APBN sebagai instrumen kebijakan fiskal, moneter, dan ekonomi

Sumber: Diolah Penulis.

Secara konstitusional, pengaturan keuangan negara tidak semata-mata berakar pada Pasal 23, melainkan bertumpu pada rangkaian pasal lain dalam UUD 1945 yang saling berkelindan

membentuk satu kesatuan rezim keuangan negara. Pasal 4 dan Pasal 5 mengatur konfigurasi kekuasaan pemerintahan negara; Pasal 11 memberikan dasar kewenangan Presiden untuk membuat perjanjian internasional yang berimplikasi fiskal; Pasal 18 dan Pasal 18A mengatur desain pemerintahan daerah beserta hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; Pasal 20 dan Pasal 20A menegaskan kedudukan dan kewenangan DPR, termasuk pelaksanaan fungsi anggaran; sedangkan Pasal 33 mengatur perekonomian nasional yang menjadi landasan normatif perumusan kebijakan fiskal negara.

Keseluruhan pasal tersebut membentuk sebuah sistem konstitusi ekonomi (*economic constitution*) yang menjadi fondasi bagi seluruh regulasi keuangan negara di bawahnya. Salah satu perdebatan doktrinal yang paling krusial dalam hukum keuangan negara Indonesia adalah mengenai batas antara keuangan publik dan keuangan privat dalam konteks Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Arifin P. Soeria Atmadja mengajukan "teori transformasi" yang menyatakan bahwa dana negara yang telah disetorkan ke dalam BUMN telah mengalami transformasi yuridis menjadi kekayaan privat perusahaan, sehingga tidak lagi dapat secara otomatis dikategorikan sebagai keuangan negara (Soeria Atmadja, Arifin P, 2013). Pandangan ini berhadapan dengan pendekatan UU No. 17/2003 yang bersifat lebih inklusif. Kontroversi ini memiliki implikasi hukum yang sangat nyata dalam konteks penegakan hukum pidana korupsi, khususnya dalam menentukan apakah kerugian yang dialami BUMN/BUMD dapat dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara. (Teguh, Harrys Pratama, 2019)

Era Warisan Sistem Keuangan Kolonial Pra-Kemerdekaan

1. Tata Kelola Keuangan Era VOC dan Masa Awal Kolonial (1602-1816)

Untuk memahami sistem keuangan negara Indonesia secara utuh, kita perlu menelusuri akar historisnya hingga era kolonial. Sistem keuangan yang diterapkan oleh kekuatan kolonial di Nusantara

meninggalkan jejak mendalam yang bahkan setelah kemerdekaan masih berpengaruh dalam praktik pengelolaan keuangan negara. Eksplorasi historis ini bukan sekadar nostalgia akademik, melainkan kunci untuk memahami mengapa reformasi hukum keuangan negara Indonesia berlangsung sedemikian panjang dan rumit. Pada masa Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC) yang beroperasi di Nusantara antara tahun 1602 hingga 1799, praktik tata kelola keuangan sama sekali belum memiliki karakter publik yang memadai.

VOC bukan merupakan entitas pemerintahan dalam pengertian modern, melainkan sebuah perusahaan dagang yang diberi hak-hak istimewa (*octrooi*) oleh Parlemen Belanda (*Staten-Generaal*), termasuk hak memonopoli perdagangan, membuat perjanjian dengan penguasa lokal, dan bahkan menggunakan kekuatan militer. Akibatnya, batas antara kas perusahaan dagang dengan pundi-pundi pribadi para pejabat senior VOC hampir tidak ada. Korupsi, nepotisme, dan penyalahgunaan keuangan merajalela, yang akhirnya menjadi salah satu faktor utama kebangkrutan VOC pada tahun 1799 (Mardiasmo, 2018). Pelajaran terpenting dari era VOC adalah: tanpa pemisahan yang tegas antara keuangan pribadi pejabat dengan keuangan publik, dan tanpa mekanisme pengawasan yang efektif, pengelolaan sumber daya publik akan selalu rentan terhadap penyalahgunaan. Ini adalah prinsip yang tetap relevan hingga hari ini. Setelah VOC dibubarkan dan wilayah Nusantara beralih langsung ke tangan pemerintah Belanda, mulailah terjadi perubahan mendasar dalam pendekatan tata kelola keuangan. Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels (1808-1811) mengintroduksi prinsip birokrasi modern dengan menetapkan sistem penggajian tetap bagi para pegawai pemerintah, yang ditujukan untuk mengurangi praktik korupsi dan memperjelas pemisahan antara keuangan pribadi pejabat dengan keuangan negara. Logika di balik kebijakan ini sangat sederhana namun kuat: pegawai yang mendapat gaji layak dan teratur tidak perlu mencuri untuk hidup (Mulkan, Hasanal dan Serlika Aprita, 2023).

Sementara itu, pada masa pendudukan Inggris di bawah Sir Thomas Stamford Raffles (1811-1816), diperkenalkan sistem pajak tanah (*landrent*) sebagai sumber penerimaan negara yang lebih terstruktur, menggantikan sistem penyerahan paksa hasil bumi yang dianggap tidak efisien dan tidak adil. Raffles berargumen bahwa setiap tanah seharusnya dikenakan sewa kepada negara sebagai representasi pemilik tertinggi, dan petani membayar sewa tersebut dalam bentuk uang berdasarkan nilai hasil panennya. Meskipun sistem ini hanya bertahan singkat dan dicabut setelah Belanda kembali berkuasa, ide dasarnya tentang pajak yang terukur, terstruktur, dan berkeadilan telah menanamkan benih modernisasi fiskal di Nusantara.

2. Kodifikasi Regulasi Keuangan Kolonial: ICW 1864 Dan IAR 1933

Tonggak Paling Penting Dalam Sejarah Kodifikasi Hukum keuangan di Indonesia pada masa kolonial adalah lahirnya *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) atau Undang-Undang Akuntabilitas Hindia Belanda pada tahun 1864. Kelahiran ICW tidak dapat dilepaskan dari perkembangan politik di Belanda sendiri, khususnya gerakan liberalisme yang mendorong pembatasan kekuasaan eksekutif dan penguatan hak-hak parlemen. Melalui *Staatsblad* 1864 Nomor 48 yang kemudian dikonsolidasikan dalam *Staatsblad* 1925 Nomor 448 ICW secara resmi memindahkan hak untuk menyetujui anggaran belanja wilayah Hindia Belanda dari tangan Gubernur Jenderal kepada Parlemen Belanda (*Staten-Generaal*). Ini merupakan terobosan penting dalam hal kontrol parlementer atas keuangan, meskipun parlemen yang dimaksud bukan parlemen rakyat pribumi Nusantara (Teguh, Harrys Pratama, 2019). Secara substantif, ICW 1864 memiliki empat karakteristik utama yang mencerminkan watak hukum keuangan kolonial: pertama, ICW bersifat sentralistik: seluruh otoritas pengelolaan keuangan terkonsentrasi di tangan pemerintah pusat di Batavia dan pada akhirnya Parlemen Belanda di Den Haag, tanpa memberikan ruang yang berarti bagi prakarsa lokal. Kedua, ICW bersifat birokratis dan kaku: proses pengajuan, persetujuan, dan

pelaporan anggaran didasarkan pada aturan prosedural yang sangat kompleks dan tidak fleksibel, sehingga respons terhadap kebutuhan mendesak hampir mustahil dilakukan.

Ketiga, ICW secara hakikat bersifat ekstraktif: seluruh mekanisme keuangan dirancang untuk memaksimalkan penyerapan sumber daya ekonomi dari Hindia Belanda ke Belanda, bukan untuk kesejahteraan penduduk setempat (Sutedi, Adrian, 2019). Keempat, ICW sama sekali tidak mengenal prinsip transparansi publik dalam artian modern rakyat pribumi tidak memiliki akses informasi maupun hak untuk mempertanyakan penggunaan keuangan negara. Untuk melengkapi sistem ICW, pemerintah kolonial juga menetapkan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) melalui *Staatsblad* 1933 Nomor 320. IAR mengatur tentang fungsi pengawasan keuangan oleh *Algemene Rekenkamer* (Badan Pemeriksa Keuangan versi kolonial). Meskipun keberadaan IAR menandai adanya upaya pengawasan formal atas pengelolaan keuangan, lembaga ini memiliki kelemahan struktural yang serius: kapasitas auditnya sangat terbatas, independensinya tidak terjamin penuh dari penguasa eksekutif, dan cakupan pemeriksaannya lebih berfokus pada aspek kepatuhan administratif formal ketimbang substansi efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran (Mulkan, Hasanal dan Serlika Aprita, 2023).

3. Masa Kemerdekaan dan Pembangunan Nasional

a. Transisi Fiskal Pasca-Proklamasi (1945–1966)

Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 menghadirkan tantangan yang amat berat di bidang keuangan negara. Para pemimpin bangsa yang baru merdeka harus mengelola keuangan negara di tengah ancaman militer, instabilitas politik, dan keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten di bidang administrasi keuangan. Tantangan ini diperumit oleh kekosongan hukum yang terjadi akibat peralihan kekuasaan yang tiba-tiba dari penjajah kepada pemerintah Republik Indonesia.

Persoalan kekosongan hukum tersebut dijawab melalui Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945 yang menetapkan bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Berdasarkan ketentuan ini, ICW 1864 dan IAR 1933 secara otomatis tetap berlaku di Indonesia merdeka. Pilihan ini mengandung risiko: mempertahankan regulasi yang lahir dari semangat kolonial-eksploitatif berarti pula mewarisi watak sentralistis dan minimnya akuntabilitas publiknya (Tjandra, W. Riawan, 2024).

Namun, tidak ada pilihan yang lebih baik mengingat urgensi perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Dalam konteks perjuangan fisik mempertahankan kemerdekaan (1945-1950), pengelolaan keuangan negara terpaksa bersifat taktis dan reaktif. Pemerintah Republik Indonesia yang sering berpindah-pindah ibukota menjalankan kebijakan anggaran dengan sangat terbatas dan darurat. Setelah pengakuan kedaulatan pada Desember 1949, Indonesia memasuki era Demokrasi Liberal (1950-1959) yang ditandai dengan ketidakstabilan politik berupa seringnya pergantian kabinet. Dampak langsungnya terhadap keuangan negara adalah keterlambatan kronis dalam penetapan APBN yang hampir selalu terlambat disahkan akibat perubahan kabinet sehingga anggaran negara sering berjalan atas dasar peraturan darurat (Mardiasmo, 2018). Pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966), hak *budget* DPR praktis mengalami kelumpuhan. Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang membubarkan Konstituante dan mengembalikan berlakunya UUD 1945, yang kemudian ditafsirkan sebagai legitimasi bagi pemusatan otoritas fiskal pada tangan eksekutif.

Anggaran negara dijalankan lebih sebagai instrumen politik pembangunan semesta daripada sebagai alat pengelolaan keuangan yang *prudent*, mengakibatkan defisit anggaran yang kronis dan inflasi yang sangat tinggi (Saidi, Muhammad Djafar dan Eka Merdekawati Djafar, 2021) (Asshiddiqie, Jimly, 2010). Di sisi lain, periode ini juga ditandai dengan upaya penting

dalam menyiapkan sumber daya manusia di bidang keuangan guna mengisi kekosongan pasca-kolonial. Pemerintah mendirikan berbagai lembaga pendidikan vokasi keuangan secara bertahap, sebagaimana terlihat dalam garis waktu berikut:

1952 -> Kursus Pajak (cikal bakal pendidikan perpajakan formal)
|
1957 -> Akademi Pajak dan Pabean (AP2)
|
1958 -> Akademi Treasury Negara (ATN)
|
1959 -> Sekolah Tinggi Ilmu Keuangan Negara (STIKN)
|
1967 -> Institut Ilmu Keuangan (IIK) – konsolidasi lembaga sebelumnya
|
1975 -> Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN) [kini: Politeknik Keuangan Negara STAN / PKN STAN]

Lembaga-lembaga ini menjadi penopang penting bagi profesionalisasi pengelolaan keuangan negara Indonesia pada dekade-dekade berikutnya (Mulkan, Hasanal dan Serlika Aprita, 2023).

b. Rezim Orde Baru: Stabilisasi Fiskal dan Ilusi Akuntansi (1966–1998)

Kejatuhan Orde Lama dan lahirnya Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto pada tahun 1966 membawa perubahan dramatis dalam orientasi pengelolaan keuangan negara. Warisan krisis ekonomi dan hiperinflasi masa Demokrasi Terpimpin menjadikan stabilisasi fiskal sebagai prioritas utama pemerintah baru. Tim ekonom yang kemudian dikenal sebagai *"Mafia Berkeley"* sekelompok teknokrat ekonomi lulusan Universitas California, Berkeley memegang kendali kebijakan ekonomi dan merancang kerangka fiskal yang lebih disiplin (Mardiasmo, 2018).

Instrumen fiskal utama pada era Orde Baru adalah doktrin "Anggaran Berimbang dan Dinamis". Secara formal, doktrin ini mewajibkan agar total pengeluaran negara selalu setara dengan total penerimaan, sehingga defisit anggaran secara eksplisit tidak pernah boleh muncul. Dalam praktiknya, keseimbangan formal ini dicapai melalui teknik akuntansi yang kemudian banyak dikritik sebagai "ilusi akuntansi". Bantuan dan pinjaman luar negeri yang secara ekonomi merupakan utang yang harus dilunasi dicatat sebagai *"Penerimaan Pembangunan"* sehingga secara artifisial membuat anggaran terlihat selalu seimbang (Sutedi, Adrian, 2019).

Hal ini memberikan kesan kestabilan fiskal yang menyesatkan: secara formal tidak ada defisit, tetapi secara substantif akumulasi utang luar negeri terus bertambah. Ibarat seseorang yang meminjam uang dari bank lalu mencatatnya sebagai "pemasukan" neraca pribadi terlihat seimbang, padahal ia semakin dalam terlilit utang. Karakteristik lain pengelolaan keuangan Orde Baru adalah pemisahan kaku antara dua jenis anggaran, yang dikenal sebagai sistem *Dual Budgeting* yang diperkenalkan Direktorat Jenderal Anggaran pada tahun 1975: anggaran rutin, mencakup biaya operasional pemerintahan (gaji PNS, belanja barang, pemeliharaan, pembayaran bunga utang). Anggaran pembangunan: mencakup biaya proyek-proyek pembangunan (infrastruktur, investasi modal). Meskipun dimaksudkan untuk memudahkan pengelolaan, sistem ini justru menimbulkan tumpang-tindih alokasi, inefisiensi, dan kesulitan dalam menyusun gambaran komprehensif tentang keseluruhan belanja negara (Saidi, Muhammad Djafar dan Eka Merdekawati Djafar, 2021). Di sisi lain, sentralisasi keuangan daerah melalui UU No. 5 Tahun 1974 membuat daerah-daerah sangat bergantung pada transfer terpusat berupa Subsidi Daerah Otonom dan dana Instruksi Presiden (Inpres), tanpa memiliki keleluasaan yang memadai dalam mengelola sumber daya keuangan lokal.

Meskipun demikian, era Orde Baru juga menyaksikan beberapa kemajuan teknis yang penting. Pada tahun 1991,

Keputusan Menteri Keuangan Nomor KMK-476/KMK.01/1991 memperkenalkan sistem pembukuan ganda (*double entry bookkeeping*) untuk menggantikan sistem pembukuan tunggal peninggalan kolonial Belanda. Reformasi akuntansi ini merupakan langkah penting dalam membangun fondasi sistem pelaporan keuangan pemerintah yang lebih akurat dan dapat diandalkan. (Bastian, Indra, 2010). Namun tanpa disertai penguatan transparansi dan akuntabilitas publik yang sesungguhnya, kemajuan teknis ini tidak cukup untuk mencegah terjadinya krisis besar yang menghantam Indonesia pada penghujung 1990-an. Berikut ini adalah ringkasan singkatnya:

Tabel 2.2: Perkembangan Sistem Keuangan Pemerintahan Indonesia Dari Era Kemerdekaan Hingga Era Reformasi

Periode	Era	Karakteristik Fiskal	Kelemahan Utama
1945–1950	Perjuangan Kemerdekaan	Anggaran darurat dan taktis	Tidak ada sistem formal; ICW masih berlaku
1950–1959	Demokrasi Liberal	APBN sering terlambat	Instabilitas kabinet menghambat perencanaan
1959–1966	Demokrasi Terpimpin	DPR tidak berdaya; defisit kronis	Hiperinflasi; politisasi anggaran
1966–1998	Orde Baru	Anggaran berimbang (formal)	Ilusi akuntansi; sentralisme; dual budgeting

Sumber: Diolah Penulis.

4. Reformasi dan Kodifikasi Hukum Keuangan Modern

a. Krisis 1997/1998 Sebagai Katalis Reformasi

Krisis moneter Asia yang melanda Indonesia sejak pertengahan 1997 dan mencapai puncaknya pada 1997-1998 bukan sekadar krisis ekonomi biasanya merupakan krisis sistemik yang sekaligus mengekspos seluruh kelemahan struktural dalam tata

kelola keuangan negara Indonesia. Rupiah yang anjlok dari sekitar Rp.2.400 per dolar AS menjadi lebih dari Rp.15.000 per dolar AS dalam waktu kurang dari setahun, inflasi yang melonjak drastis, dan runtuhnya puluhan bank dalam waktu singkat mengungkap betapa rapuhnya pondasi sistem keuangan yang selama tiga dasawarsa tampak kokoh (Soeria Atmadja, Arifin P, 2013). Salah satu skandal keuangan terbesar yang terungkap pasca krisis adalah penyimpangan dalam penyaluran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Sebagai respons terhadap kesulitan likuiditas yang melanda sistem perbankan nasional, Bank Indonesia menyalurkan bantuan likuiditas kepada bank-bank bermasalah. Namun, dari jumlah yang disalurkan, sebagian besar kemudian disalahgunakan oleh bankir-bankir yang tidak bertanggung jawab. Skandal BLBI ini dapat terjadi antara lain karena ketiadaan independensi Bank Indonesia dari pemerintah: pada saat itu, BI berada di bawah Dewan Moneter yang diketuai oleh Menteri Keuangan, sehingga penyaluran BLBI berpotensi terpengaruh oleh pertimbangan-pertimbangan politis. Tekanan dari berbagai pihak termasuk *International Monetary Fund* (IMF) yang memberikan paket talangan darurat mendorong dilakukannya serangkaian reformasi mendasar. Salah satu reformasi paling krusial adalah pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang memberikan independensi mutlak bagi bank sentral dari intervensi pemerintah. Reformasi ini merupakan pengakuan formal bahwa independensi bank sentral merupakan prasyarat bagi stabilitas moneter dan keuangan negara yang berkelanjutan (Tjandra, W. Riawan, 2024).

Di ranah perpajakan, reformasi juga membawa pergeseran paradigma yang penting secara filosofis. Terjadi perubahan konsepsi dari "Wajib Pajak" (*belastingplichtige*) yang bersifat pasif-koersif menjadi "Pembayar Pajak" (*taxpayers*) yang lebih aktif dan kritis. Pergeseran ini bukan sekadar pergantian istilah ia mencerminkan perubahan mendasar dalam relasi antara negara dan warga negara di bidang fiskal: warga negara yang

membayar pajak berhak menuntut transparansi APBN, akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, dan pelayanan publik yang optimal sebagai *quid pro quo* atas pajak yang mereka bayarkan (Teguh, Harrys Pratama, 2019). Fondasi reformasi konstitusional keuangan negara diletakkan melalui empat kali amandemen UUD 1945 (1999-2002), yang membawa perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan, termasuk penguatan fungsi pengawasan anggaran oleh DPR, pembentukan BPK yang lebih kuat dan mandiri, serta penegasan independensi Bank Indonesia. Perubahan-perubahan ini menjadi landasan konstitusional bagi paket regulasi keuangan negara yang akan menyusul pada tahun 2003-2004.

b. Kodifikasi Modern: Trilogi Undang Undang Keuangan Negara (2003-2004)

Tahun 2003 menjadi tahun paling bersejarah dalam evolusi hukum keuangan negara Indonesia. Untuk pertama kalinya sejak kemerdekaan, Indonesia memiliki undang-undang bidang keuangan negara yang merupakan produk legislasinya sendiri bukan warisan peninggalan penjajah. DPR dan Pemerintah mengesahkan tiga undang-undang yang secara bersama-sama dikenal sebagai "Trilogi UU Keuangan Negara," yang secara resmi mencabut berlakunya ICW 1864 dan IAR 1933. (Sutedi, Adrian, 2019). Berikut ini adalah Trilogi UU Keuangan Negara:

1) Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

UU No. 17 Tahun 2003 merupakan "undang-undang induk" (*basic law*) bagi keseluruhan sistem hukum keuangan negara Indonesia. Undang-undang ini melakukan restrukturisasi mendasar atas sistem pengelolaan keuangan negara, terutama dalam hal pendelegasian kekuasaan fiskal yang jelas dan bertanggung jawab. Presiden selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara mendelegasikan kewenangan kepada tiga pihak utama: (Saidi, Muhammad Djafar dan Eka Merdekawati Djafar,2021)

a) Menteri Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO): bertanggung jawab atas pengelolaan fiskal secara keseluruhan dan bertindak sebagai Pengelola Keuangan Umum Negara.

b) Para Menteri/Pimpinan Lembaga selaku *Chief Operational Officer* (COO): bertindak sebagai Pengguna Anggaran di kementerian/lembaga masing-masing.
c) Kepala Daerah: bertindak sebagai Pengelola Keuangan Daerah di wilayahnya masing-masing. Undang-undang ini juga memperkenalkan prinsip penganggaran terpadu (*unified budget*), yang menghapus dikotomi antara Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan warisan Orde Baru. Selain itu, diperkenalkan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) sebagai paradigma baru, di mana setiap pengeluaran anggaran harus dikaitkan dengan target kinerja yang terukur dan dapat dievaluasi. (Mardiasmo, 2018). Terdapat pula ketentuan mengenai mekanisme fiskal darurat apabila DPR tidak menyetujui Rancangan UU APBN: dalam kondisi tersebut, pemerintah dapat menggunakan pagu anggaran tahun sebelumnya sebagai dasar pelaksanaan anggaran.

2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Jika UU No. 17/2003 berkonsentrasi pada aspek perencanaan dan kebijakan anggaran, UU No. 1 Tahun 2004 mengatur secara terperinci tentang pelaksanaan anggaran dan perbendaharaan negara. Salah satu inovasi terpenting adalah implementasi konsep *Treasury Single Account* (TSA) atau Rekening Tunggal Perbendaharaan. Melalui mekanisme ini, seluruh kas negara disatukan di bawah satu sistem kendali Bendahara Umum Negara (BUN) yang dijabat oleh Menteri Keuangan, sehingga pengelolaan kas negara menjadi lebih efisien, terpantau, dan terkendali (Sipayung, Baren, 2026).

Namun, implementasi TSA tidak luput dari dilema hukum. Kemampuan fleksibilitas Badan Layanan Umum (BLU) unit pemerintah yang menerapkan pola manajemen keuangan otonom untuk meningkatkan kualitas pelayanan (seperti rumah sakit pemerintah dan perguruan tinggi

negeri) secara konseptual berbenturan dengan prinsip sentralisasi kas TSA. Di sisi lain, terdapat pula konflik yurisdiksi antara UU No. 17/2003 dan UU No. 19/2003 tentang BUMN dalam hal penafsiran apakah kerugian yang dialami BUMN dalam kegiatan bisnis komersialnya merupakan "kerugian negara" atau semata-mata "kerugian bisnis murni" (Soeria Atmadja, Arifin P, 2013). Ketidakjelasan ini berimplikasi serius dalam konteks penerapan hukum pidana korupsi dan menjadi perdebatan yang belum tuntas hingga hari ini.

3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Pilar ketiga dari Trilogi UU Keuangan Negara adalah UU No. 15 Tahun 2004 yang mengatur tentang pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Undang-undang ini secara tegas memperkuat kedudukan BPK sebagai lembaga pemeriksa yang bebas dan mandiri, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 23E UUD 1945 hasil amandemen (Tjandra, W. Riawan, 2024). UU No. 15/2004 mengklasifikasikan pemeriksaan BPK ke dalam tiga jenis yang berbeda secara metodologi dan tujuan: (Saidi, Muhammad Djafar dan Eka Merdekawati Djafar, 2021).

Tabel 2.3: Tiga Jenis Pemeriksaan BPK Berdasarkan UU No. 15/2004

Jenis Pemeriksaan	Fokus Utama	Output
Pemeriksaan Keuangan	Kewajaran penyajian laporan keuangan	Opini: WTP/ WDP/TW/TM P
Pemeriksaan Kinerja	Ekonomis, efisien, efektif (*value for money audit*)	Temuan & Rekomendasi
Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT)	Investigatif atas dugaan penyimpangan tertentu	Laporan Hasil Pemeriksaan Investigatif

Sumber: Diolah Penulis.

Klasifikasi ini mencerminkan adopsi standar audit publik internasional yang komprehensif, melampaui sekadar audit kepatuhan administratif formal yang menjadi warisan ICW dan IAR. Sebagai bentuk akuntabilitas publik yang nyata, BPK secara berkala mempublikasikan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang memuat temuan-temuan pemeriksaan dan rekomendasinya kepada DPR, DPRD, dan Presiden.

5. Era Kontemporer Desentralisasi, Digitalisasi, dan Responsivitas

a. Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah

Seiring dengan reformasi di tingkat nasional, Indonesia juga menjalankan transformasi mendasar dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Desentralisasi fiskal yakni pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya keuangan menjadi pilar penting dalam arsitektur pemerintahan Indonesia pasca-reformasi. Penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal memberikan dampak positif yang signifikan terhadap perkembangan ekonomi regional, di mana tingkat otonomi fiskal dan besaran transfer dana dari pemerintah pusat memainkan peran penting dalam meningkatkan kinerja ekonomi lokal, meskipun juga menimbulkan tantangan seperti ketergantungan daerah pada transfer pusat dan disparitas kapasitas fiskal (Latifa, Asma, Aldri Frinaldi, Lince Magriasti, dan Hendra Naldi, 2025).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) dirancang secara spesifik untuk mengatasi ketimpangan fiskal antarwilayah dan memperkuat kapasitas fiskal daerah yang selama ini masih sangat bergantung pada transfer pusat. (Mardiasmo, 2018). Tantangan desentralisasi fiskal yang dihadapi hingga saat ini tidak kecil: banyak daerah masih bergulat dengan ketergantungan tinggi pada Dana Alokasi Umum dari pusat, kemampuan menggali Pendapatan

Asli Daerah (PAD) secara mandiri masih sangat bervariasi antar daerah, dan pengelolaan pengeluaran daerah sering menghadapi kendala dalam mewujudkan otonomi keuangan yang sejati.(Latifa, Asma, Aldri Frinaldi, Lince Magriasti, dan Hendra Naldi, 2025). Pengawasan keuangan daerah oleh BPK terus diperkuat. Melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa, kewenangan BPK diperluas sehingga kini dapat melakukan audit langsung hingga ke tingkat desa, tidak lagi terbatas pada audit APBD kabupaten/kota. Penelitian menunjukkan bahwa perluasan kewenangan BPK ini memberikan dasar hukum yang lebih kuat untuk pengawasan keuangan desa, mencakup audit administratif, audit kinerja, dan audit investigatif, sehingga pengawasan keuangan desa menjadi lebih komprehensif dan substantif (Yunus, Rahmawati, Zamroni Abdussamad, dan Julius T. Mandjo, 2025).

b. Digitalisasi Tata Kelola dan Tantangan Kontemporer

Abad ke-21 membawa dimensi baru dalam evolusi regulasi keuangan negara: digitalisasi. Pemerintah Indonesia secara progresif mengintegrasikan teknologi informasi ke dalam sistem pengelolaan keuangan negara, dengan tujuan meningkatkan transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan mencegah penyimpangan. Transformasi *digital* ini secara filosofis selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya asas transparansi dan asas akuntabilitas, karena setiap transaksi keuangan negara kini meninggalkan jejak *digital* yang dapat diverifikasi.

Implementasi Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI) merupakan salah satu inisiatif digitalisasi keuangan negara yang paling komprehensif. SAKTI dirancang dengan konsep *single database* dan *single entry point*, memungkinkan data transaksi cukup diinput satu kali dan dapat digunakan secara terintegrasi oleh berbagai modul yang mencakup penganggaran, komitmen, pembayaran, bendahara, aset tetap, persediaan, serta akuntansi dan pelaporan. Efektivitas SAKTI telah menjadi subjek penelitian akademis yang semakin banyak. Penelitian menunjukkan bahwa implementasi SAKTI secara

signifikan mendukung digitalisasi penyusunan laporan keuangan pemerintah, meningkatkan transparansi data keuangan yang dapat diakses secara *real-time*, dan memperkuat akuntabilitas melalui jejak *digital* audit yang jelas (Fatharani, Fatharani dan Fachruzaman Fachruzaman, 2026). Di sisi lain, pemerintah juga telah mendemonstrasikan kapasitas hukum keuangan untuk merespons kondisi darurat secara cepat dan adaptif. Pandemi COVID-19 yang melanda Indonesia sejak awal 2020 menuntut respons fiskal yang sangat cepat dan masif di luar batas-batas normatif yang telah ada. Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 pemerintah mendapatkan legitimasi hukum untuk melampaui batas defisit fiskal 3% dari PDB yang selama ini menjadi batas normatif berdasarkan UU No. 17/2003. Kebijakan ini merupakan penerapan nyata dari prinsip *salus populi suprema lex esto* (keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi) dalam konteks hukum keuangan negara. Konteks kontemporer pengelolaan keuangan negara juga diwarnai oleh tekanan untuk meningkatkan efisiensi belanja.

Pada tahun 2025, pemerintah mengambil kebijakan efisiensi belanja negara yang signifikan melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 sebagai respons terhadap tantangan fiskal global. Kebijakan ini harus dijalankan dalam kerangka UU No. 17/2003 yang menekankan prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas. Penelitian terhadap kebijakan ini menunjukkan bahwa efisiensi pengelolaan anggaran berpotensi menurunkan kualitas pelayanan publik dari aspek terbatasnya sumber daya manusia dan terhambatnya pengembangan sistem teknologi, sehingga pelaksanaannya perlu menyeimbangkan efisiensi fiskal dengan kualitas layanan kepada masyarakat (Suherman, Tri Laksono Kurniawan, dan Syaifullah, 2025). Pengelolaan keuangan negara yang berdasarkan prinsip legalitas dan antikorupsi menjadi semakin relevan di era kontemporer: prinsip legalitas menegaskan bahwa setiap kegiatan pengelolaan keuangan harus mematuhi

peraturan perundang-undangan yang berlaku, sementara prinsip anti korupsi bertujuan mencegah penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara. Kedua prinsip ini saling mendukung untuk memastikan pengelolaan keuangan yang bertanggung jawab, melindungi pejabat yang beritikad baik, dan menindak pelaku korupsi (Apriyani, Reski, Putri Rahmawati, R. Nur Hafriza, dan Wahjoe Pangestoeti, 2025).

Daftar Pustaka

Apriyani, Reski, Putri Rahmawati, R. Nur Hafriza, dan Wahjoe Pangestoeti. (2025). Pengelolaan Keuangan Negara Berdasarkan Prinsip Legalitas dan Antikorupsi. *Kajian: Administrasi Publik dan Ilmu Komunikasi*, Vol. 2, No. 1, 24–28. DOI: https://doi.org/10.62383/kajian.v2i1.84. Akses: https://ejournal.appisi.or.id/index.php/Kajian/article/view/84.

Asshiddiqie, Jimly. (2020). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Bastian, Indra. (2010). *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Edisi Ketiga. Jakarta: Erlangga.

Fatharani, Fatharani dan Fachruzaman Fachruzaman. (2026). Efektivitas Implementasi Aplikasi SAKTI Dalam Mendukung Digitalisasi Penyusunan Laporan Keuangan. *Ekonomi, Keuangan, Investasi dan Syariah (EKUITAS)*, Vol. 7, No. 4, 906–914. DOI: https://doi.org/10.47065/ekuitas.v7i4.9544. Akses: https://ejurnal.seminar-id.com/index.php/ekuitas/article/view/9544.

Latifa, Asma, Aldri Frinaldi, Lince Magriasti, dan Hendra Naldi. (2025). Desentralisasi Fiskal: Tantangan Pengelolaan Pengeluaran Daerah dalam Mewujudkan Otonomi Keuangan Daerah. *Jurnal Manajemen dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, Vol. 7, No. 3, 411–417. DOI: https://doi.org/10.24036/jmiap.v7i3.1237. Akses: http://jmiap.ppj.unp.ac.id/index.php/jmiap/article/view/1237.

Mardiasmo. (2018). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Terbaru. Yogyakarta: Andi Offset.

Mulkan, Hasanal dan Serlika Aprita. (2023). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Mitra Wacana Media.

S. Hadi. (2023). Aspek Hukum Penyalahgunaan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia Dalam Bisnis Perbankan di Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Publicum*, Vol. 4, No. 2, 163–182. DOI: https://doi.org/10.55551/jip.v4i2.78. Akses: https://journal.umelmandiri.ac.id/ojs/index.php/jiu/article/view/78.

Saidi, Muhammad Djafar dan Eka Merdekawati Djafar. (2021). *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*, Edisi Keempat. Depok: Rajawali Pers.

Sipayung, Baren. (2026). *Hukum Administrasi Keuangan Negara*. Surabaya: Nafal Publishing,

Soeria Atmadja, Arifin P. (2013). *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Depok: RajaGrafindo Persada.

Suherman, Tri Laksono Kurniawan, dan Syaifullah. (2025). Kebijakan Efisiensi dalam Pengelolaan Anggaran Negara Indonesia Tahun 2025 Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang Berkeadilan. *Unizar Law Review*, Vol. 8, No. 1, 134–141. DOI: https://doi.org/10.36679/ulr.v8i1.97. Akses: https://ulr.unizar.ac.id/ulr/article/view/97.

Sutedi, Adrian. (2019). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

Teguh, Harrys Pratama. (2019). *Hukum Keuangan Negara*. Bandung: Pustaka Setia.

Tjandra, W. Riawan. (2024). *Hukum Keuangan Negara: Pengertian, Ruang Lingkup, Pengelolaan, dan Penyelesaian Kerugian Negara*. Yogyakarta: Kanisius.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Sebagaimana Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Yunus, Rahmawati, Zamroni Abdussamad, dan Julius T. Mandjo.

(2025). Implikasi Yuridis Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Terhadap Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Pemeriksaan Keuangan Desa. *Adagium: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 3, No. 2, 341–354. DOI: https://doi.org/10.70308/adagium.v3i2.226. Akses: https://ejournal.mejailmiah.com/index.php/adagium/article/view/226.

PROFIL PENULIS



Anindita Purnama Ningtyas., S.H., M.H.

Ketertarikan Anindita Purnama Ningtyas, S.H., M.H. terhadap Hukum Administrasi dan Keuangan Daerah tumbuh dari perhatian akademik terhadap dinamika kewenangan pemerintahan daerah, pengelolaan keuangan publik, dan kebutuhan akan tata kelola pemerintahan yang akuntabel dalam kerangka negara hukum. Pengalaman mengajar Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya semakin menguatkan minat tersebut dan mendorongnya untuk menekuni riset-riset yang berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pendidikan tinggi hukum ditempuh sepenuhnya di Universitas Brawijaya, mulai dari Sarjana Hukum yang diselesaikan pada tahun 2013 hingga Magister Hukum yang diraih pada tahun 2015. Saat ini, penulis mengabdi sebagai dosen pada Kompartemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan bidang kepakaran utama Hukum Administrasi dan Keuangan Daerah.

Penulis aktif melakukan penelitian yang didanai oleh skema internal Universitas Brawijaya maupun lembaga eksternal, termasuk Pemerintah Daerah, lembaga negara, dan institusi swasta lainnya. Selain penelitian, penulis juga berkontribusi melalui publikasi buku dan artikel pada jurnal nasional terakreditasi SINTA dan jurnal bereputasi internasional terindeks *Scopus*, serta terlibat dalam berbagai kegiatan pengabdian kepada masyarakat seperti penyusunan peraturan daerah, pendampingan pemerintah daerah, dan supervisi KKN tematik hukum. Orientasi akademiknya adalah mengembangkan kajian Hukum Administrasi Negara yang responsif terhadap problem penyelenggaraan pemerintahan dan desentralisasi fiskal, sehingga mampu memperkuat akuntabilitas kelembagaan, kepastian hukum, dan perlindungan hak-hak warga negara. Email Penulis: aninditapurnama@ub.ac.id.

BAB 3
ASAS-ASAS UMUM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Athari Farhani, S.H., M.H.
Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma

Pendahuluan

Keuangan negara bukan sekadar soal angka atau arus kas pemerintahan. Ia adalah cerminan dari cara suatu negara mengelola kepercayaan rakyatnya. Dalam kerangka negara hukum yang demokratis, setiap rupiah yang masuk dan keluar dari kas negara harus dapat dipertanggungjawabkan tidak hanya secara teknis administratif, tetapi juga secara moral dan konstitusional. Di sinilah asas-asas pengelolaan keuangan negara menemukan relevansinya: sebagai fondasi normatif yang menjamin bahwa sumber daya fiskal negara dikelola secara akuntabel, transparan, dan berorientasi pada kesejahteraan publik (Saidi, 2012, hlm. 23; Arbani, 2019, hlm. 95).

Indonesia telah membangun arsitektur hukum keuangan negara yang relatif komprehensif melalui tiga undang-undang utama, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiganya hadir sebagai bagian dari agenda reformasi tata kelola fiskal pasca reformasi yang menuntut sistem penganggaran yang lebih modern, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik (Halim & Kusufi, 2012, hlm. 3). Bab ini menguraikan asas-asas umum pengelolaan keuangan negara dari perspektif hukum. Pembahasannya mencakup pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, penjabaran masing-masing asas beserta dasar hukum dan implikasinya, keterkaitan antar asas dalam satu sistem yang utuh, serta tantangan implementasi yang masih dihadapi. Penguasaan terhadap materi ini menjadi bekal penting bagi mahasiswa hukum dalam memahami logika normatif di balik setiap kebijakan fiskal negara (Marzuki, 2017, hlm. 11).

Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Mendefinisikan keuangan negara bukan perkara sederhana. Secara yuridis, pengertian ini dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yang mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat diukur dengan nilai uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang timbul sebagai akibat dari

pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Definisi ini sengaja dirancang luas agar tidak ada celah yang memungkinkan keuangan negara dikelola di luar jangkauan hukum (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 1 angka 1; Saidi, 2012, hlm. 15).

Adapun cakupan keuangan negara menurut Pasal 2 undang-undang yang sama meliputi berbagai dimensi fiskal, di antaranya: hak pemungutan pajak dan penerbitan uang; kewajiban pembayaran kepada pihak ketiga; seluruh penerimaan dan pengeluaran, baik di tingkat pusat maupun daerah; kekayaan negara yang dikelola sendiri maupun melalui pihak lain; serta kekayaan pihak swasta yang timbul dari fasilitas yang diberikan oleh pemerintah. Rumusan ini menegaskan bahwa siapa pun yang memegang atau mengelola uang negara terlepas dari status kelembagaannya, tunduk pada rezim hukum keuangan negara (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 2; Indra Bastian, 2010, hlm. 44).

Yang perlu dipahami lebih dalam adalah bahwa keuangan negara bukan sekadar persoalan teknis perbendaharaan. Ia memiliki dimensi hukum publik yang kuat, di mana setiap keputusan penganggaran menyentuh hak-hak dasar warga negara. Konstitusi kita melalui Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas mengamanatkan bahwa pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab, dengan tujuan akhir yang tidak lain adalah kemakmuran seluruh rakyat Indonesia (Asshiddiqie, 2010, hlm. 412; UUD NRI 1945, Pasal 23 ayat (1)).

Klasifikasi Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 meletakkan sejumlah asas yang wajib menjadi panduan dalam setiap siklus pengelolaan keuangan negara. Jika dicermati, asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi dua kelompok: kelompok pertama merupakan warisan dari tradisi penganggaran yang sudah lama berlaku dan terbukti efektif; sementara kelompok kedua adalah asas-asas yang lahir dari kebutuhan reformasi, mencerminkan paradigma baru dalam tata kelola fiskal yang lebih berorientasi pada kinerja dan akuntabilitas (Indra Bastian, 2010, hlm. 47; Muhajir, 2019, hlm. 3).

1. Asas Kesatuan (*Unity Principle*)

Gagasan di balik asas kesatuan sesungguhnya sangat sederhana namun berdampak luas: seluruh penerimaan dan belanja negara harus disatukan dalam satu dokumen anggaran, yaitu APBN. Tidak boleh ada "anggaran bayangan" atau pos keuangan yang berjalan sendiri di luar kerangka APBN. Ketentuan ini secara langsung diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan menjadi salah satu penopang utama integritas fiskal (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 3 ayat (1); Saidi, 2012, hlm. 27).

Secara historis, urgensi asas ini dapat dipahami dari praktik lama yang membagi anggaran ke dalam beberapa dokumen terpisah misalnya antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan yang kerap mempersulit pengawasan legislatif. Dengan dianutnya asas kesatuan, DPR selaku wakil rakyat dapat membaca dan mengevaluasi keseluruhan gambaran fiskal negara dalam satu kesempatan, sebagaimana semangat yang terkandung dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 (Halim & Kusufi, 2012, hlm. 17).

2. Asas Universalitas (*Universality Principle*)

Berbeda dari asas kesatuan yang berbicara tentang wadah anggaran, asas universalitas mengatur cara penyajian transaksi keuangan di dalamnya. Prinsipnya: setiap penerimaan dan pengeluaran negara harus dicatat dan dilaporkan secara penuh (bruto), bukan hanya selisihnya. Dengan kata lain, praktik *netting* yakni hanya mencantumkan nilai bersih setelah dikurangkan antara penerimaan dan pengeluaran tidak diperkenankan (Indra Bastian, 2010, hlm. 48).

Pentingnya asas ini terletak pada kemampuannya membuka "layar" fiskal negara secara penuh kepada publik. Ketika setiap transaksi ditampilkan secara utuh, legislatif dan masyarakat dapat menilai seberapa besar sesungguhnya aktivitas keuangan pemerintah, dan tidak mudah dikelabui oleh angka-angka yang telah "dipotong rapi." Hal ini sekaligus menjadi benteng pertahanan terhadap praktik manipulasi akuntansi yang

menyembunyikan pengeluaran riil di balik angka penerimaan yang tampak besar (Arbani, 2019, hlm. 97; Muhajir, 2019, hlm. 4).

3. Asas Tahunan (Annuality Principle)

Otoritas penggunaan anggaran yang diberikan kepada pemerintah bersifat terbatas waktu. Inilah inti dari asas tahunan: pemerintah hanya boleh menggunakan anggaran dalam batas satu tahun fiskal yang telah ditetapkan. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menetapkan bahwa satu tahun anggaran berlangsung mulai 1 Januari hingga 31 Desember, sehingga setiap wewenang belanja yang diberikan melalui APBN berakhir tepat di penghujung tahun berjalan (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 4; Saidi, 2012, hlm. 29).

Konsekuensi hukum dari asas ini cukup tegas: dana yang tidak terserap dalam tahun anggaran yang bersangkutan tidak serta-merta dapat dilanjutkan penggunaannya. Diperlukan mekanisme khusus agar penggunaan anggaran sisa tetap memiliki landasan hukum yang sah. Asas ini pada hakikatnya mendorong kedisiplinan perencanaan: setiap satuan kerja dituntut menyusun rencana kegiatan yang realistis dan dapat dieksekusi tepat waktu (Halim & Kusufi, 2012, hlm. 19).

4. Asas Spesialitas (*Speciality Principle*)

Anggaran negara bukan dana serbaguna yang dapat digunakan begitu saja untuk keperluan apa pun. Asas spesialitas menghendaki agar setiap alokasi yang tercantum dalam APBN terikat pada tujuan yang sudah ditentukan dirinci berdasarkan jenis belanja, program, kegiatan, hingga unit kerja yang bertanggung jawab. Penggunaan dana di luar peruntukan yang telah ditetapkan memerlukan prosedur perubahan anggaran yang sah (Indra Bastian, 2010, hlm. 49; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 3). Dari sudut pandang hukum administrasi, asas spesialitas berfungsi sebagai pembatas diskresi pejabat pengelola keuangan.

Ketika seorang pejabat menggunakan anggaran untuk kepentingan yang berbeda dari yang telah diotorisasi, ia berpotensi melakukan penyalahgunaan wewenang atau dalam doktrin hukum

dikenal sebagai *détournement de pouvoir*. Pelanggaran atas asas ini dapat berujung pada pertanggungjawaban administratif, bahkan pidana, berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Marzuki, 2017, hlm. 68; Arbani, 2019, hlm. 100).

5. Asas Akuntabilitas Berorientasi Hasil

Jika ketiga asas sebelumnya bersifat teknis-prosedural, asas akuntabilitas berorientasi hasil membawa nuansa yang lebih substantif. Asas ini menandai pergeseran dari logika "apakah anggaran sudah dipakai sesuai aturan?" menuju pertanyaan yang lebih mendasar: "apakah anggaran itu benar-benar menghasilkan sesuatu yang bermakna bagi masyarakat?" Inilah yang membedakan akuntabilitas berbasis kepatuhan (*compliance-based*) dari akuntabilitas berbasis kinerja (*performance-based*), dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 secara tegas memilih paradigma yang kedua (Muhajir, 2019, hlm. 5; Saidi, 2012, hlm. 34). Dalam tataran operasional, asas ini diwujudkan melalui penganggaran berbasis kinerja yang diatur antara lain dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017. Setiap kementerian dan lembaga wajib menetapkan indikator keberhasilan yang terukur, yang kemudian menjadi basis penilaian dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat yang diperiksa secara independen oleh BPK berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 (Muhajir, 2019, hlm. 7; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, Pasal 1).

6. Asas Profesionalitas

Sebaik apapun sistem yang dirancang, ia hanya akan bekerja jika dijalankan oleh orang-orang yang kompeten. Asas profesionalitas hadir dari kesadaran ini: pengelolaan keuangan negara menuntut sumber daya manusia yang tidak hanya memahami aturan, tetapi juga memiliki integritas dan kapasitas teknis yang memadai. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merespons hal ini dengan mengatur secara rinci struktur

pejabat perbendaharaan, mulai dari Pengguna Anggaran, Kuasa Pengguna Anggaran, Pejabat Pembuat Komitmen, Pejabat Penandatangan Surat Perintah Membayar, hingga Bendahara (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Pasal 1 angka 14–20). Setiap jabatan dalam struktur tersebut memiliki peran yang tidak dapat saling menggantikan. Prinsip pemisahan fungsi (*segregation of duties*) yang melekat dalam sistem ini bukan sekadar formalitas organisasi ia adalah mekanisme pengendalian internal yang secara aktif mencegah penyalahgunaan keuangan negara. Ketika fungsi otorisasi, pencatatan, dan penyimpanan aset diemban oleh pihak yang berbeda, ruang bagi terjadinya *fraud* menjadi jauh lebih sempit (Halim & Kusufi, 2012, hlm. 52; Indra Bastian, 2010, hlm. 51).

7. Asas Proporsionalitas

Dalam konteks keuangan negara yang terbatas, tidak semua kebutuhan dapat dipenuhi sekaligus. Asas proporsionalitas mengajarkan bahwa alokasi sumber daya fiskal harus dilakukan secara berimbang, sesuai dengan skala prioritas dan kapasitas yang nyata-nyata dimiliki negara. Ketimpangan antara kebutuhan layanan publik dengan kemampuan fiskal yang ada harus dikelola melalui mekanisme alokasi yang adil dan terencana (Indra Bastian, 2010, hlm. 51; Saidi, 2012, hlm. 36). Asas ini memperoleh konteks yang lebih konkret dalam hubungan fiskal antara pusat dan daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah memuat formula transfer ke daerah yang memperhitungkan kapasitas fiskal, kebutuhan fiskal, serta alokasi dasar masing-masing daerah. Formula ini merupakan perwujudan nyata dari prinsip proporsionalitas dalam distribusi keuangan negara (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pasal 1 angka 3; Halim & Kusufi, 2012, hlm. 58).

8. Asas Keterbukaan Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Keterbukaan bukan sekadar nilai etis dalam demokrasi ia adalah kewajiban hukum yang mengikat pemerintah. Pasal 23 ayat (1)

UUD NRI 1945 sudah menegaskan sejak awal bahwa pelaksanaan APBN harus bersifat terbuka. Ini berarti pemerintah tidak boleh menyembunyikan informasi keuangan yang semestinya dapat diakses publik, karena pada hakikatnya rakyatlah yang merupakan pemilik sejati dari uang negara (Asshiddiqie, 2010, hlm. 416; UUD NRI 1945, Pasal 23 ayat (1)).

Dalam implementasinya, asas keterbukaan diwujudkan melalui publikasi berbagai dokumen keuangan negara mulai dari laporan realisasi anggaran, laporan kinerja, hingga laporan keuangan tahunan yang telah diaudit. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik memperkuat posisi masyarakat dengan memberikan hak untuk mengakses seluruh informasi yang dihasilkan oleh badan-badan publik, termasuk data keuangan pemerintah, selama tidak masuk dalam kategori informasi yang secara sah dikecualikan (Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008, Pasal 2 ayat (1); Muhajir, 2019, hlm. 8).

9. Asas Pemeriksaan Keuangan Oleh Badan Pemeriksa yang Bebas dan Mandiri

Transparansi saja tidak cukup jika tidak ada lembaga yang secara independen memverifikasi kebenaran informasi yang disajikan pemerintah. Di sinilah peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menjadi krusial. Pasal 23E UUD NRI 1945 mengamanatkan keberadaan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri bebas dari tekanan pemerintah, dan mandiri dalam metodologi serta penilaiannya. Tanpa independensi ini, pemeriksaan hanya akan menjadi formalitas kosong (UUD NRI 1945, Pasal 23E; Asshiddiqie, 2010, hlm. 419). Lingkup pemeriksaan BPK sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 sangat luas: mencakup Pemerintah Pusat, seluruh pemerintah daerah, lembaga-lembaga negara, Bank Indonesia, BUMN, BUMD, Badan Layanan Umum, hingga badan lain yang menggunakan uang negara. Hasil pemeriksaan baik berupa opini, temuan, maupun rekomendasi disampaikan kepada lembaga perwakilan dan wajib ditindaklanjuti oleh entitas yang diperiksa. Mekanisme ini menciptakan rantai akuntabilitas yang

menghubungkan pengelola keuangan negara dengan rakyat melalui dua lembaga: BPK dan DPR (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, Pasal 6; Saidi, 2012, hlm. 42).

Interrelasi Asas-Asas Dalam Sistem Keuangan Negara

Memahami masing-masing asas secara terpisah ibarat melihat potongan *puzzle* tanpa melihat gambar utuhnya. Kekuatan asas-asas pengelolaan keuangan negara justru terletak pada keterpaduannya. Asas kesatuan, universalitas, tahunan, dan spesialitas membentuk kerangka teknis yang memastikan anggaran disusun, dilaksanakan, dan dilaporkan dengan tertib. Di atasnya, asas akuntabilitas berorientasi hasil, profesionalitas, dan proporsionalitas mendorong kualitas pengelolaan bukan hanya kepatuhan formal (Muhajir, 2019, hlm. 6; Indra Bastian, 2010, hlm. 53). Sementara itu, asas keterbukaan dan pemeriksaan independen bekerja sebagai lapisan pengawasan yang mengunci keseluruhan sistem agar tidak berjalan secara tertutup.

Keduanya saling bergantung: keterbukaan menyediakan informasi yang dapat diperiksa, sementara pemeriksaan memberikan validitas atas informasi yang dipublikasikan. Jika salah satu dari dua asas ini lemah, seluruh arsitektur akuntabilitas akan goyah (Asshiddiqie, 2010, hlm. 419; Halim & Kusufi, 2012, hlm. 60). Keterpaduan antar asas ini tampak nyata dalam prosedur pertanggungjawaban APBN. Pasal 30 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mewajibkan Presiden untuk menyerahkan laporan keuangan yang telah diaudit BPK kepada DPR paling lambat enam bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Satu mekanisme ini saja telah menyatukan asas tahunan (batas waktu), akuntabilitas (pertanggungjawaban), keterbukaan (laporan yang dapat diakses), dan pemeriksaan independen (audit BPK) dalam satu prosedur yang koheren (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 30; Saidi, 2012, hlm. 44).

Perkembangan dan Tantangan Penerapan Asas-Asas Keuangan Negara

Selama lebih dari dua dekade sejak reformasi keuangan negara digulirkan, penerapan asas-asas tersebut telah mengalami berbagai kemajuan yang patut diapresiasi. Salah satunya adalah modernisasi sistem perbendaharaan melalui platform Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) yang mengintegrasikan seluruh data keuangan kementerian dan lembaga dalam satu sistem digital yang terpusat. Inovasi ini secara langsung memperkuat implementasi asas kesatuan dan universalitas dalam skala nasional (Kementerian Keuangan RI, 2022; Indra Bastian, 2010, hlm. 57). Kendati demikian, sejumlah persoalan struktural belum sepenuhnya terselesaikan. Pertama, menyangkut asas akuntabilitas berbasis hasil: masih terdapat jarak yang cukup lebar antara jumlah anggaran yang dihabiskan dengan manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat.

Orientasi "serapan anggaran" masih kerap mendominasi pola pikir birokrasi, sehingga keberhasilan diukur dari seberapa banyak dana yang keluar bukan dari seberapa besar perubahan yang terwujud (Muhajir, 2019, hlm. 8). Kedua, dalam hal profesionalitas, penunjukan pejabat perbendaharaan yang tidak memenuhi kualifikasi yang seharusnya masih menjadi kelemahan yang umum ditemukan di berbagai daerah, terutama daerah dengan keterbatasan aparatur sipil negara yang berkualitas (Halim & Kusufi, 2012, hlm. 63). Tantangan ketiga berkaitan dengan asas keterbukaan. Paradoksnya, meski regulasi keterbukaan informasi sudah relatif memadai, dokumen-dokumen keuangan negara yang tersedia untuk publik kerap sulit dipahami oleh warga biasa. Kompleksitas teknis laporan keuangan pemerintah baik LKPP maupun laporan hasil pemeriksaan BPK menciptakan jurang antara ketersediaan informasi dan pemahaman publik. Keterbukaan yang sesungguhnya bukan hanya soal menyediakan data, tetapi juga memastikan data itu dapat dibaca dan dimaknai oleh mereka yang berhak (Arbani, 2019, hlm. 102; Saidi, 2012, hlm. 46). Sebagai respons atas berbagai tantangan tersebut, pemerintah terus menerbitkan regulasi turunan yang lebih operasional. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 yang

kemudian disempurnakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2018 menjadi salah satu rujukan utama dalam pelaksanaan anggaran. Di samping itu, berbagai Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur standar akuntansi pemerintahan, sistem pengendalian intern, dan manajemen risiko fiskal terus diperbarui seiring perkembangan praktik tata kelola keuangan publik global (Indra Bastian, 2010, hlm. 59; Muhajir, 2019, hlm. 9).

Rangkuman

Asas-asas umum pengelolaan keuangan negara bukan daftar prinsip yang berdiri sendiri tanpa makna. Keseluruhannya membentuk sistem nilai yang memandu bagaimana kekuasaan fiskal dijalankan secara bertanggung jawab dalam negara hukum yang demokratis. Asas kesatuan, universalitas, tahunan, dan spesialitas membangun ketertiban teknis anggaran; asas akuntabilitas, profesionalitas, dan proporsionalitas mendorong kualitas pengelolaannya; sedangkan asas keterbukaan dan pemeriksaan independen mengunci seluruh sistem agar tetap dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan kepada publik (Saidi, 2012, hlm. 48; Asshiddiqie, 2010, hlm. 421).

Bagi mahasiswa hukum, pemahaman atas asas-asas ini tidak boleh berhenti pada level hafalan. Yang lebih penting adalah kemampuan melihat bagaimana asas-asas tersebut bekerja dalam praktik, termasuk ketika terjadi ketegangan antara satu asas dengan yang lain, atau ketika implementasinya berbenturan dengan kepentingan politik. Dalam perspektif hukum administrasi negara yang lebih luas, asas-asas keuangan negara merupakan turunan dari *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah lama diakui dalam doktrin dan yurisprudensi hukum administrasi, baik di Indonesia maupun di tingkat internasional (Marzuki, 2017, hlm. 73; Muhajir, 2019, hlm. 9).

Daftar Pustaka

Arbani, T. S. (2019). Penggunaan Dan Batas Diskresi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Di Indonesia. *Widya Pranata Hukum: Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum,* 1(2), 91–107. https://ejournal.widyamataram.ac.id/index.php/pranata/article/view/46.

Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia (Cetakan Pertama).* Sinar Grafika.

Halim, A., & Kusufi, M. S. (2012). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah (Edisi Ke-4).* Salemba Empat.

Indra Bastian, I. (2010). *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar (Edisi Ke-3).* Erlangga.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022). *Nota Keuangan Beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2023.* Kementerian Keuangan RI. https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/rencana-strategis-dan-rencana-kerja/.

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi).* Kencana Prenada Media Group. https://prenadamedia.com/produk/penelitian-hukum-edisi-revisi/.

Muhajir, I. (2019). Mewujudkan Good Governance Melalui Asas Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Keuangan Negara. *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum,* 4(1), 1–9. https://doi.org/10.35973/jidh.v4i1.1346.

Saidi, M. D. (2012). *Hukum Keuangan Negara.* RajaGrafindo Persada. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/d7f52e48-4e00-4336-4261-08db6e8b31bb/overview.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. https://jdih.mahkamahagung.go.id/legal-product/detail/4388/undang-undang-dasar-negara-republik-indonesia-tahun-1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47. https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2003/17TAHUN2003UU.htm.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor

5. https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2004/1TAHUN2004UU.htm.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 66. https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2004/15TAHUN2004UU.HTM.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 85. https://peraturan.bpk.go.id/Details/40399/uu-no-15-tahun-2006.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 61. https://peraturan.bpk.go.id/Details/40029/uu-no-14-tahun-2008.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 4. https://peraturan.bpk.go.id/Details/192619/uu-no-1-tahun-2022.

PROFIL PENULIS



Athari Farhani, S.H., M.H.

Penulis merupakan lulusan program studi Ilmu Hukum (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya. Penulis menyelesaikan pendidikan magisternya pada tahun 2023. Saat ini, penulis sedang menempuh studi pada Program Doktor Ilmu Hukum di RUDN *University*, Rusia. Penulis juga merupakan Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma. Penulis telah menerbitkan sejumlah karya, baik dalam bentuk buku maupun artikel ilmiah yang telah dimuat di jurnal bereputasi. Komitmennya terhadap pengembangan keilmuan juga tercermin dari keterlibatannya sebagai narasumber dalam berbagai forum ilmiah, seperti diskusi publik maupun seminar hukum.

Email Penulis: atharifarhani01@gmail.com.

BAB 4
KEKUASAAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Muhammad Fajar Sidiq Widodo, S.H., M.H.
Universitas Islam Negeri (UIN) Syekh Wasil Kediri

Konstruksi Konstitusional Keuangan Negara

Secara filosofis, arsitektur pengelolaan keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) bukanlah sekadar urusan teknis-akuntansi pembukuan kas, melainkan manifestasi langsung dari kedaulatan rakyat di bidang ekonomi dan fiskal. Konsep kedaulatan ini bermula dari prinsip dasar bahwa setiap sen kekayaan rakyat yang ditarik oleh negara terutama melalui instrumen pajak, mutlak memerlukan persetujuan dari rakyat itu sendiri melalui representasinya di parlemen (*no taxation without representation*).

Jimly Asshiddiqie dalam *Konstitusi Ekonomi*, menegaskan bahwa landasan filosofis Pasal 23 UUDNRI 1945 mendudukkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud nyata dari kedaulatan rakyat, dimana kedaulatan politik harus berjalan linier dengan kedaulatan atas sumber daya ekonomi bangsa. Dengan demikian, penguasaan negara atas kekayaan tidak lahir dari hak prerogatif penguasa yang absolut, melainkan dari mandat konsensus rakyat yang dilembagakan melalui instrumen hukum (Asshiddiqie, 2010). Lebih jauh, landasan filosofis ini tidak hanya berhenti pada legitimasi penghimpunan, tetapi juga mengikat secara mutlak pada dimensi penggunaan keuangan negara. Jika penarikan dana dari rakyat dibenarkan oleh persetujuan politik (hukum pajak), maka pengeluarannya harus dibenarkan oleh tujuan bernegara (hukum belanja). Arifin P. Soeria Atmadja, salah satu begawan Hukum Keuangan Negara Indonesia, mengingatkan bahwa penggunaan keuangan negara terikat pada *public purpose doctrine* (doktrin tujuan publik) dan bermuara pada paradigma *welfare state* (negara kesejahteraan) sebagaimana diamanatkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 (Atmadja, 2009). Artinya, pengeluaran negara bukanlah ruang hampa tempat eksekutif dapat melakukan diskresi secara bebas (*vrij bestuursrecht*), melainkan sebuah kewajiban teleologis (bertujuan) untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pemisahan antara hak menghimpun dan kewajiban membelanjakan untuk kesejahteraan inilah yang pada akhirnya menuntut hadirnya desain tata kelola dan pendelegasian kekuasaan yang ketat dalam tubuh pemerintahan. Menggali akar historisnya, tata kelola keuangan negara di Indonesia sejatinya lahir

dari dialektika dan perlawanan panjang terhadap rezim hukum kolonial. Selama masa penjajahan, sistem perbendaharaan dikendalikan penuh melalui *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) *Staatsblad* 1925 Nomor 448.

Dalam konstruksi hukum kolonial tersebut, negara tidak diposisikan sebagai entitas pelayan publik, melainkan beroperasi layaknya sebuah korporasi raksasa yang bertujuan memaksimalisasi surplus ekonomi (*batig slot*) di tanah jajahan untuk disetorkan ke perbendaharaan negeri induk (Belanda). M. Djafar Saidi dalam analisis hukum keuangannya mencatat bahwa sistem kompatibilitas ini menempatkan Gubernur Jenderal sebagai pemegang otoritas fiskal yang nyaris absolut di Hindia Belanda, dengan garis pertanggungjawaban yang ditarik secara eksklusif ke Mahkota Belanda. *Volksraad* (Dewan Rakyat) pada masa itu memang ada, namun direduksi sekadar menjadi ornamen administratif tanpa memiliki instrumen pengawasan yang riil terhadap anggaran. Akibatnya, hukum keuangan kolonial murni menjadi instrumen penaklukan dan ekstraksi kekayaan, sangat jauh dari prinsip representasi (Saidi, 2011). Memahami watak eksploitatif dari rezim kolonial tersebut, para *founding fathers* merumuskan konsep keuangan negara dalam UUD 1945 sebagai sebuah antitesis yang revolusioner. Dalam berbagai risalah perdebatan di BPUPKI, tokoh-tokoh seperti Mohammad Hatta secara tegas menghendaki pergeseran paradigma ketatanegaraan, membuang model *nachtwakerstaat* (negara penjaga malam) ala kolonial yang hanya melindungi kepentingan modal kapitalis, menuju *verzorgingsstaat* atau negara kesejahteraan. RM. A.B. Kusuma, yang menelusuri naskah otentik persiapan kemerdekaan, memperlihatkan bahwa perdebatan mengenai ekonomi dan keuangan saat itu berpusat pada upaya rekonstruksi kedaulatan: kekayaan nusantara yang selama ratusan tahun dikelola oleh segelintir elit kolonial, harus dikembalikan hak kelolanya ke tangan rakyat Indonesia (Kusuma, 2004). Oleh karena itu, perumusan ketentuan mengenai keuangan negara dalam konstitusi pada hakikatnya adalah sebuah deklarasi kemerdekaan fiskal. Pengesahan Pasal 23 UUD 1945 bertindak sebagai palu godam yang meruntuhkan logika sentralisasi keuangan warisan ICW tersebut.

Konstitusi baru ini memandatkan pergeseran bandul kekuasaan dari yang sebelumnya elitis-otoritarian menjadi populis-demokratis, dengan meletakkan hak *budget* (hak anggaran) secara tegas di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). W. Riawan Tjandra menggarisbawahi bahwa pergeseran dari hukum kompatibilitas kolonial menuju UUD 1945 ini menandai transisi konstitusional yang fundamental: keuangan negara ditransformasikan dari instrumen penundukan (*instrument of subjugation*) menjadi instrumen kedaulatan, di mana setiap penarikan dan pembelanjaan kekayaan negara wajib diikat dalam wujud hukum tertinggi yang melibatkan kesepakatan wakil rakyat, yakni Undang-Undang (Tjandra, 2014). Namun demikian, penegasan konstitusional atas hak *budget* parlemen tidak lantas menegasikan anatomi kekuasaan eksekutif dalam tata kelola keuangan. UUD 1945 mendesain sebuah ekuilibrium ketatanegaraan: jika legitimasi peruntukan dan persetujuan anggaran diletakkan di tangan legislatif sebagai representasi rakyat, maka domain penguasaan operasional, tata usaha, dan eksekusinya dimandatkan sepenuhnya kepada institusi kepresidenan. Hal ini bersandar pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menggarisbawahi bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Ni'matul Huda dalam kajian ketatanegaraannya menerangkan bahwa frasa "kekuasaan pemerintahan" (*executive power*) dalam sistem presidensial secara inheren merangkum wewenang administratif sekaligus kekuasaan finansial (*financial power*). Tanpa penguasaan terhadap sumber daya finansial, kekuasaan pemerintahan hanya akan menjadi macan kertas yang lumpuh dan tidak mampu menjalankan mandat pelayanan publik serta roda birokrasi sehari-hari (Huda, 2014). Manifestasi dari kaidah konstitusional inilah yang kemudian di injeksi secara konkret ke dalam sistem hukum nasional pasca-Reformasi melalui Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Regulasi ini secara eksplisit mendeklarasikan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.

Dian Puji N. Simatupang, dalam analisisnya mengenai relasi kekuasaan negara dan kekayaan negara, mengonstruksikan kedudukan Presiden tidak sekadar sebagai administrator publik biasa, melainkan bertindak layaknya *Chief Executive Officer* (CEO) dari entitas negara. Segala bentuk kewenangan fiskal mulai dari perumusan kebijakan, pemungutan pendapatan, hingga eksekusi belanja berpusat pada satu poros kewenangan ini (Simatupang, 2011). Pemusatan kekuasaan ini bukanlah bentuk kembalinya otoritarianisme fiskal warisan kolonial, melainkan keniscayaan doktrinal dari *Single Executive System*. Dalam sistem ini, Presiden menjadi episentrum pertanggungjawaban hukum dan politik yang tunggal, sementara pendelegasian wewenang kepada para pembantunya (Menteri dan Pimpinan Lembaga) murni berstatus sebagai wewenang turunan (*derived power*) yang takluk pada kendali sang pemegang mandat utama.

Presiden Sebagai Pemegang Kekuasaan Tertinggi (*Chief Executive*)

Pengejawantahan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan memiliki konsekuensi doktrinal yang sangat luas, terutama ketika disandingkan dengan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Konstruksi hukum ini menegaskan berlakunya asas atribusi kewenangan secara langsung dari konstitusi dan undang-undang kepada institusi kepresidenan. Atribusi ini bermakna bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara bukanlah wewenang yang berdiri sendiri (*independent power*), melainkan subsistem yang tak terpisahkan dari kekuasaan pemerintahan itu sendiri. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa dalam kerangka sistem presidensial murni, tidak ada satupun cabang kekuasaan eksekutif yang berada di luar jangkauan komando Presiden. Oleh karena itu, penguasaan atas instrumen fiskal menjadi prasyarat mutlak bagi Presiden untuk dapat mengeksekusi program-program pemerintahan dan pembangunan nasional.

Tanpa kendali penuh atas keuangan negara, mandat elektoral yang diberikan rakyat kepada Presiden akan kehilangan instrumen

penggerak utamanya (Asshiddiqie, 2007). Pemusatan kekuasaan fiskal ini sekaligus mengukuhkan bekerjanya doktrin *Single Executive System* (sistem eksekutif tunggal) dalam arsitektur ketatanegaraan Indonesia. Dalam doktrin ini, Presiden adalah titik puncak sekaligus muara dari seluruh pertanggungjawaban hukum dan tata usaha pemerintahan. Fatmawati, dalam kajiannya mengenai struktur kekuasaan eksekutif, menggarisbawahi bahwa menteri-menteri negara termasuk Menteri Keuangan berkedudukan semata-mata sebagai pembantu Presiden sebagaimana diamanatkan Pasal 17 UUD 1945.

Mereka tidak memiliki kewenangan atributif mandiri di bidang tata negara, melainkan sekadar menjalankan kewenangan delegatif yang dilimpahkan oleh Presiden (Fatmawati, 2010). Implikasi yuridisnya sangat tegas: manakala terjadi kegagalan sistemik atau defisit pertanggungjawaban dalam tata kelola keuangan negara, tanggung jawab konstitusional mutlak (*ultimate constitutional responsibility*) tetap melekat pada Presiden, bukan kepada Menteri Keuangan. Karakteristik inilah yang membedakan sistem presidensial dengan sistem parlementer, di mana portofolio keuangan acap kali terfragmentasi di bawah kendali menteri secara independen (*ministerial responsibility*). Meskipun memegang kekuasaan tertinggi, konstitusionalisme modern menolak adanya kekuasaan eksekutif yang tanpa batas (absolutisme), termasuk dalam hal diskresi fiskal. Kekuasaan Presiden dalam mengelola tata usaha keuangan dibatasi secara limitatif oleh Undang-Undang APBN yang disahkan setiap tahun bersama DPR. Ridwan HR, dalam membedah diskresi pemerintahan, mengingatkan bahwa asas *freies Ermessen* (kebebasan bertindak) yang dimiliki Presiden tidak dapat digunakan untuk menyimpangi pagu alokasi yang telah dikunci dalam UU APBN, kecuali atas dasar keadaan darurat yang memaksa (*staatsnoodrecht*) (Ridwan HR, 2014).

Dalam situasi krisis seperti pandemi atau keruntuhan ekonomi makro, Presiden memang memiliki ruang diskresi konstitusional melalui penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) berdasarkan Pasal 22 UUDNRI 1945 untuk merelokasi postur APBN secara sepihak. Namun, sistem *checks and balances* memastikan

bahwa diskresi kedaruratan tersebut tetap harus melalui pengujian politik *post-factum* oleh DPR pada masa persidangan berikutnya, untuk dinilai apakah tindakan eksekutif tersebut dapat dipertahankan menjadi undang-undang atau harus dicabut.

Arsitektur Pendelegasian Kewenangan (*Delegation of Authority*)

Bayangkan negara ini sebagai sebuah organisasi atau entitas yang sangat masif. Presiden sebagai pimpinan tertinggi (*Chief Executive*) tentu saja tidak memiliki waktu dan kapasitas fisik untuk mengurus setiap detail transaksi keuangan mulai dari memungut pajak, menghitung penerimaan negara bukan pajak, hingga mencairkan dana untuk program-program kementerian. Oleh karena itu, hukum keuangan negara kita merancang sebuah sistem pendelegasian wewenang yang cerdas. Kewenangan Presiden dipecah dan diturunkan ke dalam dua jalur utama yang saling melengkapi: jalur pengelola keuangan dan jalur pengguna anggaran. Pendelegasian ini, secara sederhana, ibarat memisahkan secara tegas antara pihak yang bertugas "memegang dompet" dan pihak yang diberi mandat untuk "berbelanja". Di satu sisi, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Menteri Keuangan yang bertindak layaknya seorang *Chief Financial Officer* (CFO) di sebuah korporasi besar. Dalam bahasa hukum kita, Menteri Keuangan berkedudukan sebagai Bendahara Umum Negara (BUN). Tugas utamanya adalah memastikan "dapur" pendanaan negara tetap mengepul. Ia mengurus pencarian sumber dana (seperti pajak atau surat utang), menjaga brankas kas negara, dan mengendalikan lalu lintas pencairan uang. Dian Puji N. Simatupang mengibaratkan posisi Menteri Keuangan ini sebagai penjaga gawang kekayaan negara. Sebagai CFO, Menteri Keuangan tidak ikut campur dalam teknis operasional proyek kementerian lain, melainkan fokus memastikan uang negara tersedia dan disalurkan sesuai aturan main yang ada (Simatupang, 2011).

Di sisi seberangnya, menteri-menteri teknis (seperti Menteri Pendidikan, Menteri Kesehatan, atau Menteri PUPR) serta para pimpinan lembaga negara diberikan mandat sebagai *Chief Operational Officer* (COO). Dalam rezim anggaran, mereka disebut sebagai

Pengguna Anggaran atau Pengguna Barang. Tugas mereka adalah menggerakkan roda operasional pemerintahan dan mengeksekusi program kerja mulai dari membangun infrastruktur jalan, menyelenggarakan layanan kesehatan masyarakat, hingga merancang pembaharuan kurikulum di tingkat pendidikan tinggi. Abdul Halim, dalam kajian manajemen keuangan sektor publiknya, menjelaskan bahwa para pemegang mandat COO ini berhak merencanakan anggaran dan membelanjakannya untuk instansi mereka, namun mereka tidak memegang uang tunainya secara langsung.

Uang tersebut tetap tersimpan aman di Rekening Kas Umum Negara yang kuncinya dipegang oleh Menteri Keuangan (Halim, 2014). Pemisahan peran antara CFO (Menteri Keuangan) dan COO (Menteri/Pimpinan Lembaga) ini bukanlah sebuah birokrasi yang sengaja dibuat berbelit-belit. Justru, ini adalah wujud nyata dari prinsip saling uji dan saling imbang (*checks and balances*) di dalam tubuh pemerintah itu sendiri. W. Riawan Tjandra menegaskan bahwa desain pemisahan kekuasaan ini sengaja dikonstruksikan oleh undang-undang untuk mencegah terjadinya penumpukan kewenangan pada satu tangan, yang sangat berisiko memicu kebocoran dan penyalahgunaan wewenang (Tjandra, 2014). Jika instansi yang merencanakan proyek, melaksanakan proyek, dan memegang uang tunai untuk proyek tersebut adalah instansi yang sama, maka fungsi pengawasan internal akan lumpuh. Dengan model pembagian ini, ritme pencairan anggaran dapat dikontrol dengan ketat oleh Kementerian Keuangan, sementara kementerian teknis bisa lebih fokus pada pencapaian target-target kinerjanya di lapangan.

Problematika dan Dinamika Ketatanegaraan Kontemporer

Dalam praktik penyelenggaraan negara, arsitektur pendelegasian kewenangan antara pengelola fiskal (CFO) dan pengguna anggaran (COO) tidak selalu berjalan mulus tanpa gesekan. Dinamika yang paling sering muncul adalah ketegangan antara rigiditas (kekakuan) hukum perbendaharaan dengan urgensi pencapaian target program di kementerian teknis. Sering kali, Kementerian Keuangan dituntut untuk sangat ketat menjaga disiplin fiskal dan rambu-rambu pencairan kas, sementara kementerian/lembaga merasa ruang gerak

operasionalnya terkekang oleh prosedur berlapis. Eko Prasojo, dalam analisisnya mengenai reformasi birokrasi, menyoroti bahwa tanpa sinkronisasi kelembagaan yang kuat, sistem pendelegasian kewenangan yang terfragmentasi ini rentan memunculkan "ego sektoral".

Jika ego sektoral ini menguat, dampaknya adalah kelambatan eksekusi anggaran yang pada akhirnya merugikan hak rakyat atas pelayanan publik (Prasojo, 2009). Untuk menjawab kebuntuan birokrasi tersebut, tata kelola keuangan negara kita saat ini tengah mengalami transformasi struktural yang radikal melalui digitalisasi. Interaksi antara CFO dan COO kini tidak lagi sepenuhnya mengandalkan birokrasi kertas (*paper-based*), melainkan telah dijembatani oleh tata kelola algoritma (*algorithm governance*) berskala masif. Penggunaan *platform* seperti Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) dan Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI) mengubah wajah hukum keuangan kita. Sistem digital ini pada dasarnya adalah wujud dari "konstitusi yang dikodekan"; ia menerjemahkan secara eksak batasan-batasan kewenangan administratif dari UU Keuangan Negara ke dalam protokol perangkat lunak. Oleh karena itu, diskursus hukum keuangan negara kontemporer harus mulai merangkul perspektif konstitusionalisme *digital*. Tantangan hukum kedepannya adalah bagaimana memastikan agar algoritma yang mengatur lalu lintas keuangan negara ini tetap transparan, tidak diskriminatif, dan tidak mendistorsi kedaulatan rakyat yang menjadi roh dari Pasal 23 UUD 1945 (Asshiddiqie, 2006). Lebih jauh, pergeseran menuju administrasi keuangan berbasis elektronik memunculkan urgensi baru di ranah hukum tata negara: kedaulatan data. Rekam jejak triliunan rupiah uang negara beserta profil alokasinya yang terhimpun dalam *big data* pemerintah bukanlah sekadar tumpukan angka administratif, melainkan representasi langsung dari denyut nadi kedaulatan ekonomi bangsa.

Edmon Makarim, pakar hukum telematika, mengingatkan bahwa dalam penyelenggaraan sistem elektronik pemerintahan, aspek keamanan dan penguasaan data adalah bagian yang tidak terpisahkan dari yurisdiksi negara (Makarim, 2010). Kedudukan hukum atas

penguasaan infrastruktur digital dan perlindungan data keuangan negara harus diletakkan dalam sovereign path (jalan kedaulatan) yang tegas. Hal ini mutlak diperlukan agar instrumen keuangan negara di era siber tidak jatuh pada ketergantungan asing atau diprivatisasi oleh platform pihak ketiga di luar kendali hukum nasional.

Penutup

Pengelolaan keuangan negara pada hakikatnya adalah agregasi dari kedaulatan rakyat yang ditransformasikan ke dalam bentuk kekuasaan pemerintahan. Konstitusi kita mengonstruksikan ekuilibrium ketatanegaraan yang presisi: rakyat (melalui instrumen persetujuan DPR) memegang hak budget secara politik, sementara Presiden menguasai domain eksekusi operasional sebagai wujud nyata dari Single *Executive System*.

Kekuasaan sentral ini tidak didesain untuk melanggengkan otoritarianisme fiskal warisan kolonial, melainkan untuk memastikan hadirnya episentrum tunggal pertanggungjawaban hukum eksekutif dalam mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk mencegah penumpukan kekuasaan dan mereduksi potensi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), arsitektur pendelegasian kewenangan fiskal tersebut didesain secara limitatif. Pemisahan fungsional secara dikotomis antara Menteri Keuangan sebagai bendahara dan pengelola fiskal (*Chief Financial Officer*) dengan Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai pengguna anggaran operasional (*Chief Operational Officer*) adalah manifestasi konkret dari instrumen saling uji dan saling imbang (*checks and balances*) di dalam tubuh internal eksekutif itu sendiri. Pemisahan kewenangan ini secara yuridis menjamin objektivitas, akuntabilitas, serta mencegah terjadinya benturan kepentingan lintas sektoral. Pada akhirnya, dinamika hukum keuangan negara ke depan tidak akan dapat dilepaskan dari disrupsi teknologi dan digitalisasi birokrasi.

Pergeseran tata kelola pencairan anggaran yang kini bertumpu pada sistem elektronik dan tata kelola algoritma menuntut pemaknaan yang lebih progresif terhadap yurisdiksi negara. Transformasi administrasi ini pada hakikatnya adalah sebuah *sovereign path* (jalan kedaulatan) menuju wujud konstitusi digital, di

mana hukum tata negara dituntut untuk tidak hanya ketat mengawasi aliran angka anggaran, tetapi juga tangguh dalam melindungi kedaulatan data. Negara harus memastikan bahwa infrastruktur algoritma yang mendistribusikan kekayaan bangsa tetap tunduk mutlak pada supremasi konstitusi, serta tidak tereduksi menjadi sekadar mesin hitung tanpa jiwa keadilan sosial.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.

Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Bhuana Ilmu Populer.

Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Penerbit Buku Kompas.

Atmadja, A. P. S. (2009). *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Rajawali Pers.

Fatmawati. (2010). *Struktur dan Fungsi Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*. UI Press.

Halim, A. (2014). *Manajemen Keuangan Sektor Publik: Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah*. Salemba Empat.

Huda, N. (2014). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rajawali Pers.

Kusuma, RM. A. B. (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menoelidik Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Makarim, E. (2010). *Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Sistem Elektronik*. Rajawali Pers.

Prasojo, E. (2009). *Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*. Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.

Ridwan HR. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Pers.

Saidi, M. D. (2011). *Hukum Keuangan Negara*. Rajawali Pers.

Simatupang, D. P. N. (2011). *Kekuasaan Negara Terhadap Kekayaan Negara*. Rajawali Pers.

Tjandra, W. R. (2014). *Hukum Keuangan Negara*. PT Grasindo.

PROFIL PENULIS



Muhammad Fajar Sidiq Widodo, S.H., M.H.

Penulis merupakan dosen Hukum Tata Negara, tetap pada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Syekh Wasil Kediri pada tahun 2019. Fokus riset pada isu hukum di era Post modernitas dan konstitusi *digital*. Riwayat Pendidikan, menyelesaikan pendidikan S1 pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang dan melanjutkan S2 pada Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang. Saat ini mengajar pada program studi Hukum Tata Negara.

BAB 5
SIKLUS APBN DALAM TAHAPAN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Vegitya Ramadhani Putri, S.H., S.Ant., M.A., LLM.
Universitas Sriwijaya

Doktrin Hukum Tata Negara Dalam Perencanaan Anggaran: Menyelaraskan RKP Dengan Visi Konstitusi

Siklus APBN pada fase perencanaan dan penganggaran adalah hulu dari seluruh legalitas tindakan pemerintah, di mana politik hukum bermutasi menjadi angka-angka *fiscal*, dalam rangka menghubungkan cita-cita konstitusional dengan realitas fiskal memerlukan jembatan hukum yang kokoh. Tahapan perencanaan anggaran bukan sekadar rutinitas teknokratis tahunan, melainkan pengejawantahan dari Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa APBN harus ditetapkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Di sinilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP) bertindak sebagai penerjemah visi strategis jangka menengah negara ke dalam koridor hukum keuangan. Sebagai dokumen perencanaan, RKP mengikat secara hukum (*legally binding*) seluruh elemen eksekutif untuk memastikan bahwa setiap rupiah yang dirancang tidak melenceng dari haluan pembangunan nasional yang demokratis dan berkeadilan. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dokumen perencanaan pembangunan berjenjang: visi konstitusi → GBHN/Propenas (sebelum dihapus) → RPJM → RKP → APBN. Pertanyaan keabsahan RKP ketika target RPJMN tidak "nyambung" dengan kemampuan fiskal tahunan menyentuh isu hierarki norma, kewenangan, dan orientasi "sebesar-besar kemakmuran rakyat". UUD 1945 menegaskan kewajiban negara mengelola sumber daya alam "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" dan melindungi seluruh bangsa. GBHN (sebelum dihapus) menjadi dasar operasional, dijabarkan dalam Propenas lima tahunan, lalu dalam rencana tahunan yang memuat APBN. RKP sebagai rencana kerja tahunan adalah turunan dari rencana lima tahunan (RPJM/Propenas) dan harus konsisten dengan arah kebijakan tersebut.

Tabel 5.1: Keterkaitan Rencana Tahunan dan Anggaran Dari Visi Ke Anggaran

Tingkat Dokumen	Fungsi Utama	Keterkaitan Fiskal
UUD 1945	Dasar konstitusional tujuan pembangunan	Prinsip "kemakmuran rakyat" & penguasaan negara atas SDA
GBHN/Propenas	Arah kebijakan 5 tahunan	Jadi acuan kebijakan rinci & prioritas
Rencana tahunan (RKP/Repeta)	Rincian program + memuat APBN	Menjabarkan kebijakan dalam batas kemampuan anggaran nyata

Sumber: Diolah Penulis.

Rencana pembangunan lima tahunan dijabarkan dalam program tahunan yang sudah terikat oleh APBN; artinya, realisasi program harus menyesuaikan kapasitas anggaran tahunan, bukan sebaliknya. Prinsip penilaian keabsahan dalam perspektif hukum tata negara dapat dilihat berdasarkan Konsistensi dengan norma lebih tinggi. Selama RKP tetap berorientasi pada kemakmuran rakyat dan pelestarian lingkungan sebagaimana mandat UUD 1945, serta menjadi penjabaran operasional dari arah kebijakan yang lebih tinggi (GBHN/Propenas/RPJM), maka perbedaan antara target jangka menengah dan realitas fiskal tahunan cenderung dinilai sebagai masalah kebijakan dan prioritas anggaran, bukan otomatis cacat keabsahan. Namun demikian dalam praktik, kebijakan pembangunan sering dikoreksi oleh pertimbangan ekonomi dan fiskal, sementara tujuan normatif (misalnya kualitas lingkungan) sering "kalah" oleh pertimbangan ekonomi. Ini mengisyaratkan bahwa hukum memberi ruang penyesuaian implementasi, sepanjang tidak menyimpang dari prinsip dasar dan tidak melanggar kewenangan atau prosedur pembentukan peraturan. Jika diskrepansi membuat RKP mengabaikan kewajiban konstitusional (misalnya melanggar prinsip keberlanjutan lingkungan atau kemakmuran rakyat), atau bertentangan dengan arah kebijakan yang telah ditetapkan lembaga

tinggi negara (misalnya menyimpang dari prioritas yang sudah diputuskan), maka secara teoritis dapat dipersoalkan keabsahannya sebagai bentuk ketidaksesuaian dengan norma dan kebijakan yang lebih tinggi. Namun dalam data yang ada, isu ini lebih tampak sebagai problem politik hukum dan implementasi, bukan sebagai contoh langsung pembatalan RKP.

Dalam perspektif hukum tata negara yang tercermin di sumber yang tersedia, keabsahan hukum RKP lebih ditentukan oleh kesesuaiannya dengan UUD 1945 dan arah kebijakan yang lebih tinggi, serta diproses melalui mekanisme yang sah. Diskrepansi fundamental antara target RPJMN dan kemampuan fiskal tahunan pada dasarnya mendorong penyesuaian isi dan prioritas RKP, bukan otomatis membatalkan keabsahannya, kecuali jika penyesuaian tersebut menyimpang dari mandat konstitusional atau arah kebijakan yang telah ditetapkan. Di banyak negara, pengadilan konstitusi diakui berwenang menilai kebijakan fiskal ketika menyentuh kewajiban konstitusional (misalnya hak pendidikan, kesehatan, jaminan sosial).

Namun, sekaligus ditekankan pentingnya menghormati ruang kebijakan (*margin of appreciation*) cabang politik dan prinsip pemisahan kekuasaan. Jika konstitusi memuat alokasi wajib (mis. persentase minimal anggaran pendidikan/ kesehatan), maka *judicial review* dapat dipakai untuk menguji konsistensi alokasi anggaran dengan teks konstitusi (Fikri & Sulfany, 2024; Reifegerste & Kempny, 2025; Pócza et al., 2022). Di Indonesia, konstitusionalitas anggaran pendidikan memberi "*legal avenue*" untuk menggugat kebijakan anggaran yang tidak memenuhi porsi konstitusional; MK menilai apakah pemerintah memenuhi kewajiban konstitusional minimal, sering memakai pertimbangan hukum dan faktor ekstra-legal (realitas pendanaan, kebijakan) (Fikri & Sulfany, 2024). Penghapusan *mandatory spending* kesehatan dalam UU Kesehatan baru dipandang berpotensi bertentangan dengan jaminan hak kesehatan dalam UUD; studi menilai *judicial review* masih terbuka untuk menilai dampak nyatanya terhadap akses kelompok rentan (Petrova & Stupakov, 2022; Zvonař, 2025).

Tabel 5.2: Gambaran Aspek Anggaran Yang Dapat Diuji Vs Dipertahankan

Aspek	Apa yang Boleh Dinilai	Apa yang Umumnya Ditahan
Hak konstitusional (pendidikan, kesehatan, jaminan sosial)	Kepatuhan minimal terhadap perintah konstitusi; larangan pengabaian total	Penentuan rinci program, prioritas teknis (Fikri & Sulfany, 2024; Metzger, 2013; Rambe *et al.,* 2024)
Aturan fiskal umum (debt brake, disiplin anggaran)	Kesesuaian prosedur & batas konstitusional (mis. larangan "mengakali" aturan utang)	Pilihan politis antara pos belanja sah (Omara, 2017; Mäkinen, 2001; Khalid *et al.,* 2025; R, 2025)
Proses dan bentuk UU/anggaran	Kewenangan, prosedur, dan pelanggaran terang terhadap teks	Substitusi penilaian kebijakan murni (Rambe *et al.,* 2024; Ardiansah *et al.,* 2025; Fisicaro, 2022)

Sumber: Diolah Penulis.

Pengadilan tidak boleh menggantikan fungsi penganggaran. Studi di Hungaria menunjukkan Mahkamah Konstitusi tidak secara sistematis memblokir kebijakan dengan konsekuensi anggaran besar; potensi dampak fiskal tidak menjadi faktor dominan dalam putusan (Seehaus & Peráček, 2024). Di berbagai yurisdiksi (Brasil, negara bagian AS, Rusia, Pakistan, India) garis pembatasnya adalah: pengadilan boleh menegakkan hak dan norma konstitusi, tetapi diingatkan agar menahan diri dari "*overreach*" dalam kebijakan ekonomi murni serta menjaga prinsip demokrasi dan pemisahan kekuasaan (Rambe *et al.,* 2024; Ardiansah *et al.,* 2025; Reifegerste & Kempny, 2025; Fisicaro, 2022). Hak sosial yang *justiciable* dan dapat ditegakkan melalui *judicial review* cenderung mengikat pemerintah untuk menjaga pola belanja tertentu (lebih tinggi dan stabil di jaminan

sosial) (Metzger, 2013). Di Indonesia, penghapusan *mandatory health spending* dinilai sebagai bentuk pengabaian tanggung jawab negara; penelitian merekomendasikan *judicial review* untuk mengembalikan kewajiban belanja sebagai cara memastikan pemenuhan hak (Petrova & Stupakov, 2022; Zvonař, 2025).

Mekanisme & Evolusi Praktik

Di Brasil, Mahkamah Agung beralih dari menolak menjadi menerima uji konstitusionalitas undang-undang anggaran (termasuk melalui ADI) sehingga membuka ruang pengujian langsung terhadap isi dokumen anggaran ketika bertentangan dengan konstitusi (Kantorowicz, 2014). Di Uni Eropa, khususnya Jerman, pengadilan mengawasi pemenuhan aturan fiskal konstitusional (mis. *debt brake*); putusan bisa membatalkan anggaran tambahan dan memaksa revisi perencanaan, tetapi tetap dalam kerangka menegakkan batas konstitusi, bukan merancang ulang kebijakan secara detail (Omara, 2017; Mäkinen, 2001; Büttner, 2024; R, 2025).

Harus ada penegasan prinsip penjaga batas proporsionalitas & *necessity*, yang mana pembatasan atau intervensi fiskal oleh pembentuk undang-undang dinilai sah sepanjang proporsional dan tidak melanggar esensi hak/ otonomi yang dijamin (Omara, 2017; Rambe *et al.,* 2024). Adapun *judicial review* diposisikan sebagai alat untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan fiskal dan memastikan pemerintah menjawab atas pengabaian hak dan perintah konstitusional (Rambe *et al.,* 2024; Ardiansah *et al.,* 2025). Berkaitan dengan *judicial restraint*, literatur menekankan perlunya kehati-hatian agar pengadilan tidak mengubah dirinya menjadi "pembuat anggaran" baru; intervensi seyogianya terbatas pada menemukan pelanggaran dan memberi parameter koreksi, dengan implementasi teknis diserahkan ke cabang politik (Ardiansah et al., 2025; Fisicaro, 2022; Reifegerste & Kempny, 2025). Jika *mandatory spending* diatur eksplisit di konstitusi, maka MK berwenang menguji apakah dokumen perencanaan (UU APBN/APBD, UU sektor) secara nyata jatuh di bawah standar minimum atau menghilangkan kewajiban itu (Fikri & Sulfany, 2024; Petrova & Stupakov, 2022; Zvonař, 2025; Pócza *et al.,*

2022). Dalam kasus demikian, intervensi sah berupa: deklarasi in konstitusionalitas (penuh atau bersyarat), perintah korektif umum (mis. "alokasi minimal X% harus dipenuhi"), dan pengaturan tenggat atau transisi, sambil menyerahkan rincian teknis pada pemerintah dan legislatif (Fikri & Sulfany, 2024; Kantorowicz, 2014). Jika *mandatory spending* dihapus oleh UU biasa yang bertentangan dengan struktur hak konstitusional, maka *judicial review* dapat menyasar UU yang menghapus *mandatory spending,* dengan argumen pelanggaran hak konstitusional (kesehatan, jaminan sosial, pendidikan) dan prinsip keadilan sosial (Petrova & Stupakov, 2022; Zvonař, 2025; Metzger, 2013).

Batasnya, MK menilai koherensi norma dan dampak konstitusional, tetapi tidak menetapkan desain program spesifik atau distribusi antar-program, selama batas minimum hak terpenuhi (Fikri & Sulfany, 2024; Rambe *et al.,* 2024; Fisicaro, 2022). Jika hanya terjadi ketidaksinkronan target kebijakan vs. kemampuan fiskal tanpa pelanggaran eksplisit hak/*mandatory spending*, maka merujuk pada studi perbandingan, menunjukkan bahwa pengadilan cenderung diferensial, tidak menguji kelayakan atau ambisi target fiskal, fokus pada prosedur dan pelanggaran terang benderang terhadap konstitusi (Omara, 2017; Mäkinen, 2001; Seehaus & Peráček, 2024; R, 2025; Fisicaro, 2022). Dengan demikian, secara konseptual, batas intervensi Mahkamah Konstitusi terhadap dokumen perencanaan anggaran terletak pada garis pemisah antara:

1. (Boleh) menegakkan perintah konstitusi tentang hak dan alokasi wajib (ketika terjadi pengabaian nyata atau penghapusan *mandatory spending*), serta memastikan prosedur dan batas fiskal konstitusional dipatuhi; dan
2. (Tidak Seharusnya) menggantikan pertimbangan anggaran politis–teknis atau menentukan prioritas rinci antar program. Dengan demikian, ketika dokumen anggaran secara nyata mengabaikan *mandatory spending* yang diperintahkan konstitusi, *judicial review* sah untuk memulihkan kepatuhan konstitusional dan perlindungan hak, sementara rincian teknis penyesuaian tetap menjadi domain pembentuk kebijakan.

Arsitektur Hukum KEM-PPKF dan RKA-K/L: Transformasi Politik Fiskal Menjadi Dokumen Yuridis

Memasuki tahapan penganggaran, Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM-PPKF) serta Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) merupakan dua instrumen hukum-teknis yang krusial. KEM-PPKF berfungsi sebagai jangkar legalitas yang menetapkan asumsi dasar ekonomi, sementara RKA-K/L adalah manifestasi sektoral dari kebijakan tersebut. Proses ini mencerminkan pergeseran dari tataran idealistik perencanaan menuju batas-batas realitas penganggaran. Proses penyusunan ini wajib dipandu oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) serta asas pengelolaan keuangan negara yang tertib dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Diskusi KEM-PPKF dengan DPR adalah bagian dari siklus pra-APBN, tetapi secara formil yang mengikat adalah UU APBN sebagai produk akhir bersama eksekutif–legislatif. Pertanyaannya: apakah kesepakatan asumsi makro pada tahap KEM-PPKF absolut mengikat, atau dapat diubah bila terjadi guncangan besar? Penelitian tentang penyusunan APBN 2018 menjelaskan bahwa: (1) KEM & PPKF dibahas DPR–pemerintah sebagai acuan awal bagi usulan anggaran K/L. (2) Setelah itu Presiden baru menyampaikan Nota Keuangan dan RUU APBN; hasil sinkronisasi Banggar–pemerintah lalu disahkan sebagai UU APBN di paripurna (Pulay & Simon, 2020). Ini menunjukkan KEM-PPKF adalah tahap kebijakan pra-UU, bukan norma akhir yang sejajar dengan undang-undang (Pulay & Simon, 2020).

Tabel 5.3: Tahapan APBN dan Kekuatan Mengikat Dokumen

Tahap	Dokumen	Sifat Daya Ikat
Pra-APBN	KEM-PPKF	Pedoman politis–teknokratis, belum berbentuk UU
Pengajuan APBN	NK + RUU APBN	Dasar formil pembahasan di DPR
Pasca-pembahasan	UU APBN	Mengikat secara hukum bagi pemerintah

Sumber: Pulay & Simon, 2020.

Riset internasional tentang *fiscal rules* menunjukkan bahwa aturan yang baik umumnya memasukkan escape clause untuk memungkinkan deviasi sementara saat terjadi krisis atau guncangan besar (Syamsurijal, 2019; Steffen *et al*., 2023; Bukina, 2025; Komarnitskaya & Sokolov, 2023; Dotti & Janeba, 2023). Pada masa krisis (misalnya pandemi COVID-19), bahkan kerangka aturan fiskal Uni Eropa dapat disuspensi sementara melalui *activation of general escape clause*, dengan kewajiban kembali ke jalur fiskal sehat setelah krisis (Komarnitskaya & Sokolov, 2023; Chrysanthakopoulos & Tagkalakis, 2024).

Studi lain menekankan pentingnya fleksibilitas yang transparan dan berbasis prosedur, bukan deviasi sepihak tanpa mekanisme korektif (Ardanaz *et al.,* 2020; Golubović, 2022; Nakatani, 2021; Jaelani, 2016). Secara pola umum, komitmen fiskal pra-anggaran dianggap mengikat secara politik, tetapi tetap harus dapat disesuaikan melalui prosedur yang disepakati ketika terjadi shock besar, agar fungsi stabilisasi fiskal tetap berjalan (Syamsurijal, 2019; Ardanaz *et al.*, 2020; Golubović, 2022; Dotti & Janeba, 2023; Jaelani, 2016).

Dari praktik Indonesia dan perbandingan internasional, dapat diambil pelajaran bahwa kesepakatan asumsi makro di KEM-PPKF bukan "ikatan absolut"; ia menjadi rujukan yang boleh dikoreksi dalam pembahasan RAPBN dan/atau perubahan APBN ketika realitas ekonomi bergeser (Pulay & Simon, 2020). Perubahan sebaiknya tidak sepenuhnya sepihak, tetapi melewati prosedur dan forum bersama (misalnya pembahasan kembali indikator, atau mekanisme perubahan APBN) agar tetap sejalan dengan disiplin fiskal dan akuntabilitas demokratis (Golubović, 2022; Komarnitskaya & Sokolov, 2023; Dotti & Janeba, 2023; Nakatani, 2021; Jaelani, 2016). Penelitian yang ada menunjukkan bahwa kesepakatan asumsi makro dalam tahap KEM-PPKF lebih tepat dipandang sebagai komitmen politis-teknokratis yang kuat, tetapi bukan janji hukum absolut. Dalam menghadapi guncangan global, koreksi terhadap asumsi makro dan target fiskal adalah sah sejauh dilakukan lewat mekanisme formal (pembahasan RAPBN/perubahan APBN), bukan sekadar anulir sepihak tanpa prosedur dan transparansi. Lantas ada diskusi tentang bagaimana konstruksi pertanggungjawaban hukum seorang Menteri

selaku Pengguna Anggaran jika RKA-K/L yang disusun terbukti tumpang tindih (*overlapping*) atau tidak sinkron dengan dokumen perencanaan induk, dilihat dari kacamata UU Keuangan Negara dan UU Tipikor?. Pertanyaan ini menyentuh irisan antara pelanggaran tata kelola keuangan negara (UU Keuangan Negara) dan eskalasinya menjadi tindak pidana korupsi menurut UU Tipikor.

Artikel yang ada tidak membahas RKA-K/L secara spesifik, tetapi memberi konstruksi penting tentang siapa yang bertanggung jawab dan kapan perbuatan administratif bergeser menjadi pertanggungjawaban pidana. Pengguna Anggaran (PA) adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran; dalam pengadaan, PA mendelegasikan kewenangan ke Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa (Trihandayani & Nuswardhani, 2022). Setelah delegasi, tanggung jawab hukum operasional bergeser ke pejabat pelaksana (misalnya kepala dinas/PPK); pemberi delegasi tidak otomatis menanggung tanggung jawab perdata atas wanprestasi pelaksana (Trihandayani & Nuswardhani, 2022). Pasal 1340 KUHPerdata membatasi daya ikat perjanjian pada para pihak yang menandatangani; atasan politik (walikota) yang tidak menjadi pihak kontrak tidak dapat dibebani tanggung jawab perdata (Trihandayani & Nuswardhani, 2022). Secara analogi konstruksi, Menteri sebagai PA memegang kekuasaan keuangan sektoral, tetapi kewenangan pelaksanaan dialihkan kepada pejabat di bawah (KPA/PPK). Ketidaksinkronan atau overlapping RKA-K/L secara administratif pertama-tama dipertanggungjawabkan dalam kerangka tata usaha negara dan keperdataan internal, kepada pejabat yang menyusun dan melaksanakan, bukan otomatis ke menteri sebagai atasan politik (Trihandayani & Nuswardhani, 2022; Kristalara *et al.,* 2024). Tindak pidana korupsi terjadi ketika ada penyalahgunaan kewenangan yang merugikan keuangan negara, memenuhi unsur Pasal 2 atau 3 UU Tipikor (Bachtiar & Sumarna, 2018; Nuredah & Haeranah, 2021). Perbuatan pejabat yang memberi perintah/memo yang kemudian diikuti bawahan hingga menimbulkan kerugian negara dapat dikualifikasikan sebagai turut serta (medepleger) dalam korupsi, jika memenuhi unsur formil delik (Bachtiar & Sumarna, 2018). Pengembalian kerugian negara tidak

menghapus pidana, hanya faktor yang meringankan; kerugian negara dipahami sebagai penggunaan keuangan negara yang tidak sesuai tujuan dan peruntukan (Nuredah & Haeranah, 2021).

Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006 menegaskan bahwa "melawan hukum" dalam Pasal 2 ayat (1) dibatasi pada melawan hukum formil, sehingga fokus pada pelanggaran terhadap aturan tertulis (Bachtiar & Sumarna, 2018). Jika Menteri selaku PA menyetujui atau mengarahkan RKA-K/L yang secara sadar menyimpang dari kerangka hukum perencanaan/penganggaran (UU Keuangan Negara, UU APBN, peraturan turunan), dan dari penyimpangan itu timbul kerugian nyata keuangan negara, maka perbuatan dapat bergeser dari sekadar kesalahan administratif menjadi penyalahgunaan wewenang yang berkonsekuensi Tipikor, dengan konstruksi pelaku langsung atau turut serta, tergantung peran faktual (Bachtiar & Sumarna, 2018; Nuredah & Haeranah, 2021).

Tabel 5.4: Lapisan Pertanggungjawaban: Administratif, Perdata, Pidana: Jenis Tanggung Jawab dan Sasarannya

Lapisan	Substansi	Subjek Utama	Kapan Terkait RKA-K/L Tumpang Tindih
Administratif	Pelanggaran tata kelola, ketidaksinkronan perencanaan, pelanggaran prosedur	Pejabat penyusun/pelaksana RKA-K/L; PA dalam kerangka hierarki kepegawaian	Ketidaksesuaian dengan RPJMN/RKP tanpa bukti kerugian negara (Trihandayani & Nuswardhani, 2022; Kristalara *et al.,* 2024)
Perdata	Wanprestasi kontraktual, ganti rugi	PPK/pejabat pelaksana sebagai pihak kontrak, bukan atasan politik	RKA-K/L tumpang tindih berujung kontrak tak terlaksana atau ingkar janji (Trihandayani & Nuswardhani, 2022;

			Kristalara *et al.*, 2024)
Pidana (Tipikor)	Penyalahgunaan wewenang, kerugian keuangan negara, turut serta	Pejabat yang menyalahgunakan kewenangan; atasan yang memberi perintah efektif	Ketidaksinkronan disertai pelanggaran aturan formil dan menimbulkan kerugian negara (Sumarna, 2018; Nuredah & Haeranah, 2021)

Sumber: Diolah Penulis.

Ketika kewenangan penggunaan anggaran telah didelegasikan ke pejabat bawah, tanggung jawab operasional melekat pada penerima delegasi; pelimpahan tidak hilang begitu saja melainkan mengalihkan tanggung jawab atas tindakan dalam batas wewenang (Trihandayani & Nuswardhani, 2022). Namun, atasan yang mengeluarkan instruksi tertulis (memo, disposisi) yang menjadi dasar tindakan merugikan negara dapat dianggap sebagai pihak yang ikut serta atau menyuruh melakukan, sehingga masuk lingkup pertanggungjawaban pidana, sepanjang unsur delik terpenuhi (Bachtiar & Sumarna, 2018; Nuredah & Haeranah, 2021). Batasan konstruksi, bukan strict liability Menteri. Dari pola-pola di atas, konstruksi yang tampak adalah: UU Keuangan Negara dan rezim pengadaan memecah kekuasaan keuangan (*policy level*) dan pelaksanaan (*execution level*); kesalahan teknis perencanaan RKA-K/L yang tidak menyebabkan kerugian negara cenderung berujung pada tanggung jawab administratif/keperdataan pejabat pelaksana, bukan otomatis pidana Menteri (Trihandayani & Nuswardhani, 2022; Kristalara *et al.,* 2024). Pertanggungjawaban pidana Menteri selaku PA baru relevan ketika ada tindakan positif (persetujuan, perintah, toleransi sadar) yang melawan hukum formil; hubungan kausal nyata dengan kerugian keuangan negara; dan kesalahan (dolus/culpa) yang dapat dibuktikan. Penelitian yang tersedia mengarah pada konstruksi berlapis: Pertama, pada tataran UU Keuangan Negara, Menteri sebagai Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara struktural, tetapi pelaksanaan teknis

(termasuk kontrak dan detail program) menjadi tanggung jawab pejabat penerima delegasi (KPA/PPK); wanprestasi dan kesalahan pelaksanaan dibebankan kepada mereka secara perdata/administratif, bukan otomatis ke menteri (Trihandayani & Nuswardhani, 2022; Kristalara *et al.,* 2024).

Kedua, pada tataran UU Tipikor, ketika ketidaksinkronan atau *overlapping* RKA-K/L diwujudkan melalui penyalahgunaan kewenangan yang melanggar aturan formil dan menimbulkan kerugian negara, pejabat yang memerintah dan melaksanakan dapat dimintai pertanggungjawaban pidana; atasan politik (menteri) dapat ikut terseret jika perannya memenuhi konstruksi "turut serta" atau "menyuruh melakukan" (Bachtiar & Sumarna, 2018; Nuredah & Haeranah, 2021). Ketiga, pengembalian kerugian negara tidak menghapus pidana, sehingga fokus utama tetap pada pembuktian unsur penyalahgunaan wewenang dan kerugian keuangan negara (Nuredah & Haeranah, 2021).

Batas Kewenangan Diskresioner Eksekutif Dalam Konsolidasi RAPBN Sebelum Persetujuan Legislatif

Tahap akhir dari fase perencanaan dan penganggaran adalah konsolidasi seluruh RKA-K/L oleh Kementerian Keuangan menjadi Rancangan Undang-Undang tentang APBN (RAPBN) beserta Nota Keuangannya. Secara hukum tata negara, fase ini menguji sejauh mana hak prerogatif Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pengelolaan keuangan negara diartikulasikan tanpa melanggar prinsip *checks and balances*. Eksekutif dituntut memformulasikan postur anggaran yang komprehensif, legal, dan akuntabel sebelum dokumen tersebut secara resmi diserahkan ke meja legislatif untuk memasuki fase persetujuan. Pertanyaan inti adalah: sampai batas mana Menkeu boleh "mengutak-atik" pagu indikatif/pencadangan tanpa melanggar prinsip hukum administrasi (legalitas, kewenangan, AUPB, perlindungan hak)?. UU 17/2003 menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan keuangan negara yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal dan bendahara negara (Shukhnin *et al.,* 2025).

Ini memberi basis kewenangan kuat bagi Menkeu mengatur pagu, namun tetap sebagai kewenangan yang terdelegasi dan harus tunduk

pada hukum lebih tinggi serta hak konstitusional. Omnibus perencanaan anggaran, yakni PP 6/2023, PMK 62/2023, memberi dasar normatif bagi Menkeu: dalam penelaahan RKA-K/L, Menkeu dapat menambah, mengurangi, atau menggeser Pagu Anggaran K/L dalam satu Bagian Anggaran (Suliantoro, 2023). Penulis bahkan mengusulkan penguatan kewenangan sampai level nasional melalui mekanisme saving blokir nasional (blokir dan redistribusi ke program prioritas lintas K/L) (Suliantoro, 2023).

Tabel 5.5: Spektrum Kewenangan Penyesuaian Pagu Oleh Menkeu

Level Kewenangan Menkeu	**Bentuk Tindakan**	**Catatan Hukum**
Dalam 1 Bagian Anggaran K/L	Tambah/kurang/geser pagu (Suliantoro, 2023)	Secara eksplisit diatur di PP 6/2023
Level nasional (lintas K/L)	Saving blokir nasional (Suliantoro, 2023)	Masih berupa usulan kebijakan, belum eksplisit diatur

Sumber: Diolah Penulis.

UU 30/2014 menata diskresi sebagai kewenangan untuk bertindak ketika aturan tidak jelas, sepanjang: beritikad baik, tidak melanggar hukum, untuk kepentingan umum, dan dapat dipertanggungjawabkan (Nuzulqurana & Halim, 2025). Penggunaan diskresi yang mengubah alokasi anggaran menurut Pasal 25 UU 30/2014 harus mendapat persetujuan atasan sesuai peraturan perundang-undangan (Suparto *et al.,* 2024). Diskresi diuji bukan hanya prosedur, tetapi tujuan dan kesesuaiannya dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB); penyalahgunaan wewenang terjadi bila menyimpang dari tujuan kewenangan atau bertentangan dengan AUPB (Suparto *et al.,* 2024; Nuzulqurana & Halim, 2025). Setelah perubahan pasca UU Cipta Kerja, kajian lain memperingatkan bahwa pelonggaran syarat "tidak boleh bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan" berpotensi mengubah diskresi menjadi kebebasan administratif yang lebih luas dan meningkatkan *risiko abuse of power* jika tidak dikoreksi secara konstitusional (Robinson, 2016). Ini menguatkan perlunya penafsiran restriktif terhadap diskresi fiskal. Studi 2022–2024 menunjukkan kebijakan automatic adjustment (blokir anggaran) digunakan pemerintah untuk efisiensi dan penguatan "*better spending*"; di Kemenkeu mekanisme ini diklaim berdasar kriteria kebijakan nasional dan prioritas kebutuhan, memperkuat budaya efisiensi dan tetap mempertimbangkan tujuan organisasi dan nasional (Aqila *et al.,* 2024).

Pada BAPETEN, *automatic adjustment* ditetapkan dengan kombinasi top-down dan bottom-up; kegiatan berprioritas rendah dan belanja barang paling sering dipotong (Prayitno & Aqqad, 2025). Namun, kebijakan ini berimplikasi pada gagalnya pemenuhan target RPJMN 2020-2024 karena anggaran makin minimal (Prayitno & Aqqad, 2025). Secara hukum administrasi, ini menimbulkan pertanyaan tentang: proporsionalitas dan rasionalitas kebijakan (apakah pemotongan masih sejalan dengan tujuan pemberian kewenangan), serta perlindungan tujuan publik (misalnya keselamatan nuklir) (Prayitno & Aqqad, 2025). Literatur keuangan publik menekankan bahwa rezim hukum anggaran harus bertumpu pada efisiensi, transparansi, legalitas, akuntabilitas, dan penggunaan yang tepat sasaran (Judijanto & Hildawati, 2025; OECD, 2019). Diskresi fiskal (seperti blokir/pemotongan pagu) dapat dibenarkan sejauh:ada dasar hukum eksplisit (misalnya PP 6/2023 dan regulasi turunan) (Suliantoro, 2023), selaras dengan prinsip legalitas dan akuntabilitas, termasuk mekanisme kontrol dan audit, dan tidak bertentangan dengan kewajiban konstitusional (misalnya pemenuhan hak dasar/*mandatory spending*), sebagaimana juga digarisbawahi untuk diskresi fiskal Presiden dalam Instruksi Presiden efisiensi anggaran (Tokarieva, 2022). Dari perspektif hukum administrasi negara dalam sumber yang tersedia, kewenangan diskresioner Menkeu untuk *automatic adjustment*/pencadangan atau pengurangan sepihak pagu indikatif dapat dibenarkan sepanjang: (1) berbasis kewenangan terdelegasi yang jelas dari UU Keuangan Negara dan

peraturan pelaksananya (misalnya PP 6/2023, PMK), tidak lewat keputusan administratif tanpa basis normatif (Shukhnin *et al.,* 2025; Suliantoro, 2023), (2) mematuhi UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni dilakukan untuk kepentingan umum dan efisiensi yang sah, prosedurnya memenuhi syarat persetujuan/pemberitahuan atasan bila mengubah alokasi anggaran (Suparto *et al.,* 2024; Nuzulqurana & Halim, 2025), dan tidak menyimpang dari tujuan kewenangan (misalnya tidak menjadikan efisiensi sebagai alasan untuk mengabaikan fungsi vital lembaga atau hak dasar), (3) tidak bertentangan dengan prinsip dan kewajiban konstitusional di bidang fiskal (misal pemenuhan hak konstitusional yang dibiayai APBN), dengan konstitusi berperan sebagai batas atas diskresi fiskal, seperti dibahas dalam kajian tentang Inpres 1/2025 (Tokarieva, 2022), (4) dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan melalui mekanisme audit dan pengawasan keuangan publik, untuk mencegah penyalahgunaan wewenang (Judijanto & Hildawati, 2025; Akın *et al.,* 2017). Jika *automatic adjustment* dipakai sedemikian rupa sehingga mengakibatkan pengabaian kewajiban konstitusional, distorsi tujuan lembaga, atau dibuat tanpa dasar hukum jelas dan tanpa prosedur diskresi yang digariskan UU 30/2014, maka dari perspektif hukum administrasi negara ruang pembenarannya menjadi lemah dan berpotensi dikualifikasi sebagai penyalahgunaan wewenang. Kewenangan diskresioner Menkeu dalam *automatic adjustment* dan pemotongan pagu indikatif dapat dibenarkan secara hukum administrasi bukan sebagai kekuasaan absolut, tetapi sebagai kewenangan terikat: harus bertumpu pada dasar hukum keuangan negara dan regulasi perencanaan anggaran, tunduk pada UU 30/2014 (syarat, tujuan, AUPB), serta dibatasi secara material oleh konstitusi dan prinsip tata kelola keuangan yang efisien, transparan, dan akuntabel. Kewenangan eksekutif atas proyeksi utang dalam RAPBN, khususnya antara kedaulatan dan hak anggaran DPR menyentuh batas antara hak anggaran DPR dan ruang diskresi eksekutif dalam merancang strategi pembiayaan, khususnya utang luar negeri, sebelum ada persetujuan DPR.

Penelitian tentang penyusunan APBN 2018 menjelaskan bahwa pemerintah menyiapkan RAPBN dan Nota Keuangan, yang kemudian

dibahas bersama DPR melalui Banggar dan komisi-komisi, termasuk asumsi makro dan kerangka pembiayaan. RAPBN sendiri adalah draf eksekutif; kekuatan mengikat hukum baru lahir ketika RUU APBN disahkan menjadi UU APBN di rapat paripurna DPR (Stapenhurst *et al.,* 2019). Jadi, pencantuman proyeksi (termasuk rencana utang baru) di RAPBN adalah bagian dari fungsi perencanaan dan pengusulan eksekutif, sedangkan kontrol kedaulatan anggaran terletak pada hak DPR untuk menyetujui/menolak dan mengawasi pelaksanaannya (Stapenhurst *et al.,* 2019; Tshimomola *et al.,* 2026; Norman *et al.,* 2022; Santoso, 2021).

Sejumlah kajian tentang keuangan publik dan konstitusionalisme parlementer menekankan bahwa parlemen memegang "*power of the purse*", termasuk hak mengawasi pajak, belanja, dan *sovereign borrowing*; penguatan wewenang anggaran legislatif dianggap mekanisme utama menegakkan *rule of law* di bidang keuangan publik (Bateman, 2020; Tshimomola *et al.,* 2026; Norman *et al.,* 2022; Santoso, 2021). Namun, di banyak sistem parlementer, inisiatif dan desain teknis anggaran (termasuk strategi pembiayaan/utang) secara tradisional berada di tangan eksekutif; ketegangan muncul ketika dominasi teknokratis terlalu besar dan melemahkan kedaulatan parlementer (Syamsurijal, 2019; Bateman, 2020; Norman *et al.,* 2022). Studi tentang krisis anggaran Afrika Selatan 2025 menggambarkan bagaimana dominasi teknokratis fiskal tanpa keseimbangan kontrol parlemen dapat memicu "krisis kedaulatan parlementer", tetapi yang dikritik adalah ketidakseimbangan kekuasaan, bukan fakta bahwa eksekutif menyusun rancangan kebijakan fiskal terlebih dahulu (Syamsurijal, 2019; Junaedi *et al.,* 2022). Riset Indonesia menunjukkan utang – terutama luar negeri – secara sistematis digunakan untuk menutup defisit APBN dan membiayai pembangunan, dan dianalisis sebagai instrumen kebijakan fiskal biasa dalam kerangka APBN (Tatarashvili, 2022; Tshimomola, 2026; Junaedi *et al*., 2025; Zain *et al.,* 2025; Maharani & Widyastuti, 2024; Eyvazov, 2025).

Studi ketahanan APBN terhadap utang pemerintah pusat menilai keberlanjutan utang melalui data jangka panjang; di sini utang diposisikan sebagai bagian integral dari desain APBN yang dievaluasi

ex post, bukan sebagai pelanggaran kedaulatan per se (Eyvazov, 2025). Kajian ekonomi-politik utang luar negeri justru menggarisbawahi bahwa risiko terhadap kedaulatan ekonomi muncul dari ketergantungan dan syarat-syarat politik kreditur (IMF, Bank Dunia, dsb.), dan menekankan perlunya kebijakan fiskal disiplin, diversifikasi pembiayaan, dan diplomasi ekonomi yang kuat (Ahmed, 2025). Ini lebih terkait substansi dan tata kelola pengelolaan utang, bukan tahap pengajuan proyeksi di RAPBN.

Literatur perbandingan menegaskan bahwa: (1) *oversight ex ante*: parlemen berwenang menilai dan mengubah komposisi anggaran serta kerangka pembiayaan sebelum persetujuan, sebagai ekspresi kedaulatan (Tshimomola *et al.,* 2026; Norman *et al.,* 2022; Santoso, 2021), (2) *oversight ex post:* lembaga audit dan komite anggaran memeriksa pelaksanaan, termasuk penggunaan utang, sebagai bagian dari akuntabilitas publik (Obaidullah, 2018; Tshimomola *et al*., 2026; , 2022), (3) pengawasan yang kuat atas keuangan publik – termasuk utang – dipandang sebagai indikator *good governance* dan cara parlemen menjaga kepentingan rakyat (Tshimomola *et al.,* 2026; Mohammadinia, 2024; Santoso, 2021). Dalam kerangka ini, memasukkan proyeksi utang baru ke dalam RAPBN justru prasyarat agar DPR dapat menilai, mengkritik, mengurangi, atau menolak strategi pembiayaan tersebut.

Tabel 5.6: Posisi Proyeksi Utang Baru Dalam Siklus Konstitusional

Tahap	**Aktor Utama**	**Status Proyeksi Utang**	**Kaitan Kedaulatan/*Rule of Law***
Penyusunan RAPBN	Eksekutif	Disusun sebagai proyeksi penerimaan pembiayaan (termasuk utang)	Bagian dari otoritas eksekutif merancang kebijakan fiskal (Stapenhurst *et al.,* 2019; Tatarashvili, 2022; Tshimomola, 2026; Zain *et al.,* 2025; Eyvazov, 2025)

Pembahasan di DPR	DPR + Pemerintah	Dapat di negosiasi, dikritik, diubah	Wujud *power of the purse* & kedaulatan anggaran (Stapenhurst *et al.,* 2019; Tshimomola *et al.,* 2026; Norman *et al.,* 2022; Santoso, 2021)
Pengesahan UU APBN	DPR (dengan pemerintah)	Menjadi dasar hukum sah untuk menambah utang sesuai plafon/strategi yang disepakati	Titik formal mengikat secara hukum; jaminan konstitusionalisme *fiscal* (Stapenhurst *et al.,* 2019; Bateman, 2020; Tshimomola *et al.,* 2026; Santoso, 2021)

Sumber: Diolah Penulis.

Berdasarkan pola dalam riset, ditarik kesimpulan bahwa tidak ada indikasi bahwa sekadar mencantumkan proyeksi utang luar negeri baru dalam dokumen RAPBN – yang masih tahap usulan eksekutif – dipandang sebagai pelanggaran kedaulatan hukum negara. Justru, utang asing diperlakukan sebagai salah satu sumber pembiayaan yang normal, dengan penekanan pada perlunya pengelolaan hati-hati agar tidak menimbulkan krisis atau ketergantungan berlebihan (Tatarashvili, 2022; Tshimomola, 2026; Junaedi, 2022; Zain *et al.,* 2025; Maharani & Widyastuti, 2024; Eyvazov, 2025). Kedaulatan dijaga melalui mekanisme persetujuan parlemen atas APBN dan pengawasan berkelanjutan (*ex ante* dan *ex post*) atas pelaksanaannya (Stapenhurst *et al.,* 2019; Tshimomola *et al.,* 2026; Norman *et al.,* 2022; Mohammadinia, 2024; Santoso, 2021). Kekhawatiran terhadap "kedaulatan" lebih diarahkan pada struktur kekuasaan yang terlalu memusat pada teknokrasi fiskal tanpa *oversight* parlementer yang kuat (Syamsurijal, 2019; Bateman, 2020; Norman *et al.,* 2022; Santoso, 2021) dan ketergantungan politik-ekonomi pada kreditur serta syarat pinjaman yang mengurangi ruang kebijakan domestik (Ahmed, 2025).

Karena itu, titik sensitif secara konstitusional bukanlah fase di mana eksekutif memproyeksikan utang dalam RAPBN, melainkan: (1) apakah DPR memiliki dan menggunakan haknya untuk menilai dan menyetujui strategi pembiayaan itu (Stapenhurst *et al.,* 2019; Tshimomola *et al.,* 2026; Norman *et al.,* 2022; Santoso, 2021), (2) bagaimana utang itu kemudian diatur dan dimonitor agar tidak menggerus kemampuan negara menjalankan kebijakan sendiri (Ahmed, 2025; Maharani & Widyastuti, 2024; Eyvazov, 2025). Dilihat dari temuan-temuan yang ada, penyertaan proyeksi utang luar negeri baru dalam RAPBN merupakan bagian wajar dari otoritas eksekutif merancang strategi pembiayaan dan menyusun rancangan APBN (Stapenhurst *et al.,* 2019; Tatarashvili, 2022; Tshimomola, 2026; Zain *et al.,* 2025; Eyvazov, 2025).

Hutang luar negeri justru diperlukan untuk membuka ruang pengawasan dan persetujuan DPR, sebagai perwujudan kedaulatan anggaran dan *checks and balances* (Stapenhurst *et al.,* 2019; Tshimomola *et al.,* 2026; Norman *et al.,* 2022; Mohammadinia, 2024; Santoso, 2021). Potensi "mencederai kedaulatan hukum negara" baru mengemuka apabila: mekanisme persetujuan parlemen dilemahkan atau diabaikan sehingga utang besar ditetapkan tanpa kontrol demokratis yang memadai (Syamsurijal, 2019; Bateman, 2020; Tshimomola *et al.,* 2026; Norman *et al.,* 2022; Santoso, 2021); atau pengelolaan utang menghasilkan ketergantungan dan syarat eksternal yang mengurangi kebebasan negara dalam menentukan kebijakan ekonomi dan sosialnya (Ahmed, 2025; Maharani & Widyastuti, 2024; Eyvazov, 2025). Dengan kata lain, berdasarkan literatur yang tersedia, proyeksi utang baru di RAPBN pada dirinya sendiri sah sebagai ekspresi otoritas eksekutif dalam perencanaan fiskal, sepanjang tetap tunduk pada persetujuan DPR pada tahap pengesahan APBN, dan dikelola dalam kerangka tata kelola utang yang hati-hati agar tidak berubah menjadi ancaman bagi kedaulatan ekonomi dan kapasitas kebijakan negara.

Dengan demikian, penelitian tentang proses APBN Indonesia dan literatur perbandingan mengenai konstitusionalisme fiskal menunjukkan bahwa: RAPBN adalah rancangan yang secara konstitusional berada di tangan eksekutif, termasuk desain

pembiayaan dan proyeksi utang; kedaulatan hukum dan demokrasi anggaran dijaga melalui hak DPR untuk membahas, mengubah, dan menyetujui RAPBN menjadi UU APBN, serta melalui pengawasan ex ante dan ex post; dan risiko terhadap kedaulatan lebih bergantung pada kualitas pengawasan dan tata kelola utang jangka panjang daripada pada fakta bahwa proyeksi utang dicantumkan sejak tahap RAPBN.

Daftar Pustaka

A., Asnawi, E., & Pardede, R. (2025). Government Responsibilities In The Health Services of The Indonesian People Post The Implementation of The New Health Law. *Journal of Ecohumanism*. https://doi.org/10.62754/joe.v4i1.6016.

Ahmed, L. S. (2025). The Legal System of Public Budget Oversight in Algerian Legislation: Mechanisms, Challenges, and Institutional Effectiveness. *Science, Education And Innovations In The Context of Modern Problems*. https://doi.org/10.56334/sei/8.12.21.

Akın, Ç., Carrasco, B., Mundle, S., & Gupta, A. S. (2017). Fiscal Responsibility And Budget Management Act In India: A Review And Recommendations For Reform. https://doi.org/10.22617/wps178804-2.

Aqila, B., Yuliani, A., Hasan, K., & Elvina, V. (2024). Improvement And Strengthening of State Finances In The Reform Era. *Equality: Journal of Law And Justice*. https://doi.org/10.69836/equality-jlj.v1i1.17.

Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A., & Puig, J. (2020). Growth-Friendly *Fiscal rules*? Safeguarding Public Investment From Budget Cuts Through Fiscal Rule Design. *Journal of International Money And Finance*. https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102319.

Bachtiar, B., & Sumarna, T. (2018). Pembebanan Tanggung Jawab Perdata Kepada Kepala Daerah Akibat Wanprestasi Oleh Kepala Dinas. *Jurnal Yudisial*. https://doi.org/10.29123/jy.v11i2.253.

Bateman, W. (2020). Public Finance And Parliamentary Constitutionalism. https://doi.org/10.1017/9781108784283.

Bukina, I. S. (2025). Fiscal Rule In The Period of The Russian Economy Transformation. *Federalism*. https://doi.org/10.21686/2073-1051-2025-2-51-65.

Büttner, T. (2024). Gestiegene Finanzpolitische Unsicherheit-Zur Finanzpolitik Des Bundes Nach Dem Urteil Zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021. *Wirtschaftsdienst, 104*, 9-13. https://doi.org/10.2478/wd-2024-0007.

Chrysanthakopoulos, C., & Tagkalakis, A. O. (2024). The Medium-Term Effects of Fiscal Policy Rules. *Journal of International Money And Finance*. https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2024.103019.

Dotti, V., & Janeba, E. (2023). Consistent flexibility: Enforcement of Deficit Rules Through Political Incentives. *European Journal of*

Political Economy. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2023.102449.

Eyvazov, A. (2025). Parliamentary Oversight In The Context of Separation of Powers. *Metafizika Journal*. https://doi.org/10.33864/2617-751x.2025.v8.i3.244-254.

Fikri, A., & Sulfany, A. (2024). Anggaran Pendidikan Era Otonomi Daerah Dalam Perspektif Constitutional Mandatory Spending: Studi Kebijakan Kartu Jakarta Pintar. *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.24967/jcs.v9i1.3228.

Fisicaro, M. (2022). Protection of The Rule of Law And Competence Creep Via The Budget: The Court of Justice on The Legality of The Conditionality Regulation. *European Constitutional Law Review, 18*, 334 - 356. https://doi.org/10.1017/s1574019622000128.

Golubović, S. S. (2022). The Application of The European Union *Fiscal rules* In The COVID-19 Pandemic Crisis. *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta Nis*. https://doi.org/10.5937/zrpfn1-40633.

Jaelani, A. (2016). Fiscal Policy In Indonesia: Analysis of State Budget 2017 In Islamic Economic Perspective. *International Journal of Economics and Financial Issues, 7*, 14-24. https://doi.org/10.2139/ssrn.2881093.

Judijanto, L., & Hildawati, H. (2025). Discretionary Authority In Government Administration After Law Number 30 of 2014 Concerning Government Administration. *West Science Law And Human Rights*. https://doi.org/10.58812/wslhr.v3i03.2062.

Junaedi, D. (2022). The Analysis of The Impact of Debt on The Indonesian Economy:. *ManBiz: Journal of Management And Business*. https://doi.org/10.47467/manbiz.v1i1.1627.

Junaedi, D., Arsyad, M. R., Salistia, F., & Rahmatussyifa, S. A. (2025). Effectiveness of The State Budget in Poverty Alleviation In Indonesia:. *Al-Kharaj: Jurnal Ekonomi, Keuangan & Bisnis Syariah*. https://doi.org/10.47467/alkharaj.v7i3.7426.

Junaedi, D., Arsyad, M., Salistia, F., & Paramansyah, A. (2022). Analisis Dampak Utang terhadap Perekonomian Indonesia Periode 1976-2021: Studi Komparasi Antar Rezim Pemerintahan. *Al-Kharaj: Jurnal Ekonomi, Keuangan & Bisnis Syariah*. https://doi.org/10.47467/alkharaj.v4i6.970.

Kafwabulula, A.C, & Matoka, W. (2022). Parliamentary Oversight: A Critical Review of Literature. *Public Policy And Administration Research*. https://doi.org/10.7176/ppar/12-6-01.

Kantorowicz, J. (2014). Judges As Fiscal Activists: Can Constitutional Review Shape Public Finance?. *Danube, 5*, 104-79. https://doi.org/10.2478/danb-2014-0005.

Khalid, S., Mehdi, T., Zaman, R., & Hassan, S. (2025). Role of Judicial Review In Shaping Public Policy And Ensuring Accountability. *Social Science Review Archives*. https://doi.org/10.70670/sra.v3i2.692.

Komarnitskaya, A., & Sokolov, I. (2023). Institutionalization of *Fiscal rules*: International And Russian Experience. *Moscow University Economics Bulletin*. https://doi.org/10.55959/msu0130-0105-6-58-3-2.

Kristalara, I., Renggong, R., & Oner, B. (2024). Analisis Tindak Pidana Pengadaan Barang/Jasa Oleh Pemerintah Pasar Rakyat Lakahang Kabupaten Mamasa. *Clavia*. https://doi.org/10.56326/clavia.v22i3.5448.

Maharani, D., & Widyastuti, E. (2024). Contribution of Foreign Debt, Sukuk, And Bonds In Indonesia's Economic Growth. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Airlangga*. https://doi.org/10.20473/jeba.v34i12024.64-76.

Mäkinen, A. K. (2001). Rights, review, and spending: Policy Outcomes With Judicially Enforceable Rights. *European Journal of Political Research, 39*, 23-52. https://doi.org/10.1111/1475-6765.00568.

Metzger, G. E. (2013). To Tax, To Spend, To Regulate. *Harvard law review, 126 1*, 83-116.

Mohammadinia, O. (2024). Examining The Role of The Supreme Audit Court In Budget Implementation In Iran And Comparing It With French Law. *Interdisciplinary Studies In Society, Law, And Politics*. https://doi.org/10.61838/kman.isslp.3.2.9.

Nakatani, R. (2021). *Fiscal rules* For Natural Disaster And Climate Change Prone Small States. *Sustainability*. https://doi.org/10.3390/su13063135.

Norman, E., Junaedi, D., Salistia, F., Paramansyah, A., & Arsyad, M. (2022). Analysis of The Impact of Debt on The Indonesian Economy For The Period 1976-2021. *International Conference on Islamic Economic (ICIE)*. https://doi.org/10.58223/icie.v1i1.104.

Nuredah, N., & Haeranah, H. (2021). Penyertaan Pada Tindak Pidana Korupsi Dana Bantuan Sosal. 353. https://doi.org/10.33474/hukeno.v5i2.10903.

Nuzulqurana, L. A., & Halim, H. A. (2025). Automatic Adjustment on The Ministry of Finance's Expenditures 2022–2024. *Eduvest-Journal of Universal Studies*. https://doi.org/10.59188/eduvest.v5i12.51881.

Obaidullah, A. (2018). Comparative Budget Process in Westminster Parliaments: A Lesson For Effective Fiscal Oversight. *Institutionalization of The Parliament In Bangladesh*. https://doi.org/10.1007/978-981-10-5317-7_7.

OECD, (2019). Legal And Constitutional Basis For Budgeting. *Budgeting And Public Expenditures In OECD Countries 2019*. https://doi.org/10.1787/3625c560-en.

Omara, A. (2017). The Constitutionalization of Budget for Education And Its Judicial Enforcement In Indonesia. 189-215. https://doi.org/10.31078/consrev222.

Petrova, G., & Stupakov, V. I. (2022). Value Principles Constitutional Law: Budgetary Protection Interests State And Society. *Sustainable And Innovative Development In The Global Digital Age*. https://doi.org/10.56199/dpcsebm.ypiq1127.

Pócza, K., Papp, Z., Dobos, G., & Gyulai, A. (2022). Do Constitutional Courts Restrict Government Policy? The Effects of Budgetary Implications And Bloc-Politics In The Hungarian Constitutional Court's Decisions Between 1990 And 2018. *East European Politics, 39*, 391 - 413. https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2126834.

Prayitno, I. H., & Aqqad, G. M. (2025). Konstitusi Sebagai Batas Diskresi Fiskal Presiden: Telaah Normatif Atas Inpres Nomor 1 Tahun 2025. *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.32493/rjih.v8i2.56540.

Pulay, G., & Simon, J. (2020). The Resilient Adaptation of Budgets to Small And Shock-like Changes. *Polgári szemle*. https://doi.org/10.24307/psz.2020.1204

R, S. D. (2025). Judicial Review And Overreach In Economic Policies: A Constitutional And Comparative Study. *Indian Journal of Legal Review*. https://doi.org/10.65393/ijyc8846.

Rambe, M. J., Siregar, M. A., & Sembiring, D. S. (2024). Indonesian National Health Policy: Legal Analysis of The Elimination Of Mandatory Health Spending. *Proceeding of International Conference on Healthy Living (INCOHELIV)*. https://doi.org/10.24123/incoheliv.v1i1.6569.

Reifegerste, E. N., & Kempny, S. (2025). Richtervorlagen (Art. 100 Abs. 1 GG) Durch Landesverfassungsgerichte Wegen Verletzung Der "Schuldenbremse". *Archiv des öffentlichen Rechts*. https://doi.org/10.1628/aoer-2025-0042.

Robinson, M. (2016). The Coverage of Aggregate Expenditure Ceilings. *Oecd Journal on Budgeting, 15*, 125-145. https://doi.org/10.1787/budget-15-5jm3rx2qbr28.

Santoso, M. S. A. F. (2021). Analisis Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) Terhadap Pendanaan Kebijakan Pendidikan. *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*. https://doi.org/10.35326/jsip.v2i2.1524.

Seehaus, S., & Peráček, T. (2024). The Impact of The Constitutional Court Ruling of 15 November 2023 on The Federal Government's Budget Planning And The Potential Increase In Insolvency Cases In Germany. *Juridical Tribune-Review of Comparative And International Law*. https://doi.org/10.62768/tbj/2024/14/2/01.

Shukhnin, A., Borovyk, L., & Monaienko, A. (2025). Principles of The Legal Regime of Budget Funds In The Context of Sound Public Financial Management. *Baltic Journal of Economic Studies*. https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-4-53-60.

Stapenhurst, R., Jacobs, K., & Eboutou, T. C. (2019). Developing An Index of EX-POST Parliamentary Oversight of Public Finance. *The Journal of Legislative Studies, 25*, 119-142. https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1572617.

Steffen, C. G., Pagenhardt, L., & Rieth, M. (2023). Committed to Flexible *Fiscal rules*. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.4325153.

Suliantoro, I. (2023). Menelisik Omnibus Law Bidang Perencanaan Anggaran. *Jurnal Manajemen Keuangan Publik*. https://doi.org/10.31092/jmkp.v7i2.2415.

Suparto, S., Adinda, F. A., Esanov, A., & Normurotovna, Z. E. (2024). Administrative Discretion In Indonesia & Netherland Administrative Court: Authorities and Regulations. *Journal of Human Rights, Culture And Legal System*. https://doi.org/10.53955/jhcls.v4i1.189.

Syamsurijal, C. A. (2019). Public Financial Analysis In The Preparation of Indonesia State Budget (APBN) 2018. *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning*. https://doi.org/10.36574/jpp.v3i2.75.

Syamsurijal, C. A. (2019). Public Financial Analysis In The Preparation of Indonesia State Budget (APBN) 2018. *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning*. https://doi.org/10.36574/jpp.v3i2.75.

Tatarashvili, P. (2022). Budgetary Authority of The Legislative Body Accentuating The Constitutional Foundations of An Authority of Parliament of Georgia. *Journal "Orbeliani"*. https://doi.org/10.52340/jo.2021.05.

Tokarieva, K. (2022). Legal Regulation of The Budget Process Under The Conditions of Marital State. *Law And Safety*. https://doi.org/10.32631/pb.2022.3.02.

Trihandayani, N. F., & Nuswardhani, N. (2022). Tanggung Jawab Hukum Dinas Perdagangan Kota Surakarta dan Tenaga Kerja Dengan Perjanjian Kerja (TKPK) Dalam Sistem Kontrak. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.24843/ks.2022.v10.i04.p13.

Tshimomola, G. (2026). The Treasury, Fiscal Policy And The Crisis of Parliamentary Sovereignty In South Africa's Coalition Era. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa, 116*, 35 - 9. https://doi.org/10.1353/trn.2025.a979434.

Tshimomola, G., Paremoer, L., Andrews, D., Lázaro, G., De Jager, P., Bonnin, D., Cock, J., Gibbs, T., Hunter, M., Macqueen, I., & Davis, S. (2026). Acronyms. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*. https://doi.org/10.1353/trn.2025.a979432.

Zain, M. A., Setiabudi, B. K., Rohman, K., & M. (2025). Strategic Steps In Dealing With Indonesia's Foreign Debt Through A Political-Economic Perspective. *Interdisiplin: Journal of Qualitative and Quantitative Research*. https://doi.org/10.61166/interdisiplin.v2i2.79.

Zvonař, A. (2025). Rozpočtová odpovědnost z pohledu Evropské unie, její porušení a soudní přezkum. *Auc Iuridica*. https://doi.org/10.14712/23366478.2025.498.

PROFIL PENULIS



Vegitya Ramadhani Putri, S.H., S.Ant., M.A., LLM.

Sejak tahun 2006, penulis mengabdi sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, khususnya pada Departemen Hukum Tata Negara. Latar belakang pendidikan penulis berasal dari berbagai bidang keilmuan yang saling melengkapi dan memperkaya cara pandang penulis dalam mengajar dan berkarya. Penulis menyelesaikan Sarjana Hukum (S.H.) dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, serta meraih Sarjana Antropologi Budaya (S.Ant.) dari Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada. Untuk jenjang magister, penulis menyelesaikan *Magister of Art* (M.A.) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada melalui program *sandwich* dengan Fakultas Ilmu Sosial di *University of Oslo,* Norwegia.

Selanjutnya, saya juga meraih gelar Magister Hukum (LL.M.) dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Di Fakultas Hukum Unsri, penulis mengampu berbagai mata kuliah, antara lain: Hukum Hak Asasi Manusia, Ilmu Perundang-Undangan, Antropologi Hukum, Pengantar Ilmu Politik, Perbandingan Hukum Tata Negara, Hukum Presiden dan Kapita Selekta HTN. Kompetensi profesional yang penulis miliki diantaranya *Certified Legislative Drafter* (CLD) yang diterbitkan oleh BNSP, *Certified Legal Auditor* (CLA) yang diterbitkan oleh BNSP, dan sertifikasi kompetensi pengadaan barang dan jasa pemerintah level 2 (PPK Tipe C) yang diterbitkan oleh LKPP.

Email Penulis: vegityaramadhani@fh.unsri.ac.id.

BAB 6
SIKLUS APBN DI TAHAPAN PENETAPAN DAN PENGESAHAN

Vegitya Ramadhani Putri, S.H., S.Ant., M.A., LLM.
Universitas Sriwijaya

Pengantar

Jika Bab 5 sebelumnya berdiskusi tentang "dapur" perancangan di ranah eksekutif, maka Bab 6 ini adalah hulu dari legalitas formal APBN momen krusial di mana dokumen politik-ekonomi bertransformasi menjadi norma hukum yang mengikat (*wet dalam arti materiil*). Tahapan Penetapan dan Pengesahan adalah panggung utama dari doktrin *checks and balances* serta pengujian sejati atas Hak Budget yang dimiliki oleh legislatif. Bab ini disusun dengan logika hukum yang runtut: mulai dari proses kontestasi legislasi, mitigasi hukum jika terjadi kebuntuan (*deadlock*), hingga formalisasi administratif-yuridis sebagai dasar eksekusi anggaran.

Dinamika Hukum Hubungan Antarlembaga: Hak *Budget* DPR dan Batas Konstitusional Pembahasan RAPBN

Tahapan pembahasan RAPBN di parlemen merupakan perwujudan dari asas kedaulatan rakyat yang dimanifestasikan melalui Hak Budget Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945. Di titik ini, hukum tata negara menguji sejauh mana fungsi legislasi dan pengawasan DPR dapat mengintervensi postur fiskal yang diajukan oleh eksekutif. Proses ini bukan sekadar forum tawar-menawar politik, melainkan proses hukum formal yang harus tunduk pada batasan-batasan konstitusional. Keseimbangan kekuasaan harus dijaga ketat agar dominasi parlemen (*parliamentary supremacy*) tidak melumpuhkan hak prerogatif Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan, dan sebaliknya. Kewenangan DPR Mengubah RAPBN dalam Kerangka Pemisahan Kekuasaan, tentu menghasilkan pertanyaan tentang batas DPR dalam mengubah RAPBN berkaitan dengan bagaimana "*power of the purse*" dibagi antara eksekutif dan legislatif, serta bagaimana pemisahan kekuasaan dijaga lewat aturan konstitusional dan praktik anggaran.

Studi komparatif atas 28 negara menunjukkan ada variasi besar dalam kewenangan amandemen legislatif: dari hanya boleh mengurangi/mencoret pos, sampai boleh menambah/mengalihkan pos anggaran. Besarnya kewenangan ini sangat ditentukan oleh

konstitusi dan undang-undang organik masing-masing negara (Perelles *et al.,* 2020; Yusupov, 2021; Price, 2018). Di beberapa model "*executive budget*" seperti *Maryland*, legislatif hanya boleh mengurangi atau mencoret item, dilarang menambah atau menaikkan kecuali untuk anggaran legislatif dan yudikatif sendiri; penambahan baru hanya boleh melalui "*supplementary appropriation bills*" yang lebih ketat prosedurnya (Price, 2018).

Indeks kelembagaan menunjukkan *power of the purse* adalah elemen tersendiri yang bisa kuat atau lemah tanpa mengubah bentuk pemerintahannya; di banyak sistem Westminster legislatif secara formal lemah dalam mengubah anggaran (Yusupov, 2021; Perelles *et al.,* 2020). Hubungan *budget* eksekutif–legislatif tidak berbanding lurus dengan derajat pemisahan kekuasaan: negara dengan bentuk pemerintahan sama bisa punya pola kewenangan anggaran legislatif yang sangat berbeda, karena dipengaruhi aturan amandemen, hak veto, fleksibilitas eksekutif dalam pelaksanaan, dan aturan status quo bila anggaran tidak disahkan (Perelles *et al.,* 2020; Yusupov, 2021; Ekpu & Iweoha, 2017). Dalam beberapa sistem presidensial Latin Amerika, hasil akhir belanja sangat dipengaruhi kekuatan formal presiden terhadap RAPBN dan derajat divergensi ideologi; di konfigurasi tertentu, mayoritas legislatif cukup mampu menentukan pola belanja, di konfigurasi lain presiden dominan (Lienert, 2005). Mekanisme yudisial berfungsi sebagai penjaga pemisahan kekuasaan dalam proses anggaran: pengadilan menguji kejelasan pembagian wewenang, menyelesaikan sengketa antara organ eksekutif dan perwakilan, dan mendorong pengaturan normatif yang tegas atas kewenangan tiap aktor dalam proses anggaran (Wehner, 2006). Di berbagai negara, masalah utama bukan hanya batas normatif, tetapi defisit kapasitas teknis DPR, asimetri informasi, dan rendahnya transparansi RAPBN, yang membuat dominasi eksekutif praktis tetap kuat walau ada hak amandemen, termasuk saat diperkenalkan skema "anggaran impositif" (amandemen yang wajib dieksekusi) (Perelles *et al.,* 2020; Makanya, 2021; Schibber, 2024). Reformasi seperti amandemen anggaran wajib individu di Brasil (EC 86/2015) mengurangi diskresi eksekutif dalam pelaksanaan amandemen, tetapi tetap menyisakan ruang kontrol eksekutif melalui definisi "hambatan teknis" pelaksanaan (Debel, 1922).

Literatur pemisahan kekuasaan menekankan bahwa pembatasan hukum yang baik menuntut prinsip legalitas dan kejelasan pembagian kewenangan; ketidakjelasan justru mendorong sengketa dan membutuhkan koreksi oleh pengadilan (Wehner, 2006; Hendrik *et al.,* 2024; Benedetto & Høyland, 2007). Secara komparatif, batas hukum DPR untuk mengubah, menambah, atau memotong program dalam RAPBN sangat ditentukan oleh desain konstitusional: apakah DPR hanya boleh memangkas/coret, juga boleh mengalihkan, atau bahkan menambah program. Pemisahan kekuasaan dijaga melalui kombinasi: pembatasan eksplisit atas jenis amandemen, hak veto atau instrumen eksekutif lain, mekanisme pengujian yudisial, dan prosedur ketat untuk penambahan program baru. Tanpa kejelasan normatif dan kapasitas teknis yang memadai, baik dominasi eksekutif maupun risiko DPR "masuk ke ranah eksekutif" sama-sama meningkat. Dalam konteks Indonesia, amandemen UUD 1945 memperkuat DPR dalam fungsi legislasi dan persetujuan APBN, sambil menegaskan mekanisme checks and balances (hak angket, impeachment, peran MK) sebagai batas dan pengaman agar kedua cabang tidak melampaui kewenangannya (Noble, 2018). Dalam UUD 1945 pasca-amandemen, DPD diberi fungsi pertimbangan dan pengawasan terkait keuangan negara dan kepentingan daerah, namun dengan rumusan yang sangat terbatas. Hal ini menimbulkan kesan bahwa pertimbangannya, termasuk terhadap RAPBN, hanya formalitas dan tidak mengikat secara eksekutorial. DPD secara konstitusional diakui sebagai lembaga perwakilan daerah dengan fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan, namun dengan frasa "dapat mengajukan", "ikut membahas", dan "dapat melakukan pengawasan" yang menandai posisi subordinat terhadap DPR (Brown & Garlick, 2023; Hruška & Čapek, 2025; Ezrow *et al.,* 2023; Roqib, 2021; Ryan, 2020). Artikel 22D dikonstruksikan berkaitan dengan Pasal 23 UUD 1945 sehingga DPD hanya diberi kewenangan terbatas dalam perencanaan dan penganggaran APBN (Hruška & Čapek, 2025). Untuk RUU lain terkait otonomi daerah dst., DPD "dapat mengajukan" dan "ikut membahas". Namun terhadap RAPBN, DPD hanya diberi kewenangan "pertimbangan", bukan "ikut membahas" (Rusdiana, 2022).

Jika pertimbangan DPD atas RAPBN tidak disampaikan sebelum pembahasan DPR–Presiden, pembahasan RAPBN tetap dapat berlangsung (Rusdiana, 2022). Secara normatif, pertimbangan DPD atas RAPBN tidak memiliki daya ikat eksekutorial. Tidak ada kewajiban konstitusional bagi DPR/Presiden untuk menghentikan pembahasan atau menyesuaikan RAPBN bila mengabaikan pertimbangan DPD (Rusdiana, 2022; Brown & Garlick, 2023; Hruška & Balík, 2024). Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 menegaskan bahwa pusat pembahasan RUU (termasuk anggaran) tetap DPR–Presiden, DPD hanya "ikut" pada batas tertentu dan diatur sebagai bagian, bukan pihak penentu (Brown & Garlick, 2023; Roqib, 2021). DPD menjadi "lembaga pembantu DPR" dalam fungsi legislatif dan pengawasan, bukan mitra sejajar; ini mengurangi efektivitas peran anggarannya. (Brown & Garlick, 2023; Hruška & Čapek, 2025; Ezrow *et al.,* 2023; Ryan, 2020)- Pertimbangan DPD atas RAPBN cenderung berfungsi sebagai masukan politik (input representasi daerah), bukan keputusan hukum yang harus dilaksanakan (Rusdiana, 2022; Hruška & Čapek, 2025; Hruška & Balík, 2024; Roqib, 2021). Beberapa penulis menyebut DPD sebagai lembaga dengan otoritas sangat terbatas tetapi legitimasi tinggi, sehingga kinerjanya dipersepsikan lemah meski dipilih langsung rakyat (Hruška & Čapek, 2025; Ezrow *et al.,* 2023; Fatmawati, 2012; Ryan, 2020). Banyak kajian menilai Pasal 22D (dengan frasa "dapat…" dan "ikut…") justru melemahkan DPD dan tidak mencerminkan prinsip *checks and balances* antara DPR–DPD (Brown & Garlick, 2023; Hruška & Čapek, 2025; Ezrow *et al.,* 2023; Roqib, 2021; Ryan, 2020). Usulan yang mengemuka di antaranya: (1) amandemen Pasal 22D dan perubahan UU MD3 agar DPD berwenang membentuk/menetapkan UU (termasuk yang berdampak anggaran) bersama DPR (Brown & Garlick, 2023; Roqib, 2021; Ryan, 2020). (2) Rekonstruksi fungsi pengawasan dan budget DPD agar berpengaruh langsung pada kebijakan yang berdampak ke daerah (Hruška & Čapek, 2025; Hruška & Balík, 2024; Ezrow *et al.,* 2023). (3) Perdebatan bahkan sampai wacana penguatan atau pembubaran DPD bila tidak diberi kewenangan nyata (Rusdiana, 2022; Roqib, 2021). Secara konstitusional, pertimbangan DPD terhadap RAPBN berposisi sebagai nasihat politik non-mengikat, bukan keputusan yang wajib diikuti DPR

dan Presiden. Karena pembahasan RAPBN tetap sah tanpa menunggu atau mengikuti pertimbangan DPD, secara hukum positif fungsi ini memang cenderung bersifat formalitas. Literatur hukum menilai desain ini melemahkan representasi daerah dan mendorong kebutuhan amandemen untuk menjadikan peran anggaran DPD lebih substantif dan berdaya ikat.

Doktrin Kedaruratan Fiskal: Implikasi Yuridis dan Mekanisme Hukum Penolakan RAPBN Oleh DPR

Konstitusi Indonesia secara cerdas telah mengantisipasi kemungkinan terjadinya kebuntuan politik (*deadlock*) antara eksekutif dan legislatif melalui ketentuan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945. Jika DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan, Pemerintah dapat menjalankan APBN tahun lalu. Subbab ini membedah status hukum dari "APBN darurat" tersebut. Penolakan DPR bukanlah akhir dari pemerintahan, melainkan pemicu aktifnya doktrin kedaruratan fiskal yang memaksa eksekutif bergerak dalam koridor hukum yang sangat terbatas, guna mencegah terjadinya kevakuman hukum pemerintahan (*regering vacuüm*) yang dapat melumpuhkan pelayanan publik. Ketika eksekutif terpaksa menggunakan APBN tahun lalu, apakah secara yuridis Pemerintah tetap memiliki kewenangan diskresioner untuk mendanai Proyek Strategis Nasional (PSN) yang baru, ataukah anggaran tersebut hanya boleh digunakan terbatas pada belanja rutin dan mengikat (*mandatory spending*)? Pertanyaan ini menyentuh dua hal: (1) konsekuensi yuridis ketika pemerintah “menjalankan APBN tahun lalu”, dan (2) ruang diskresi eksekutif untuk membiayai PSN baru versus kewajiban memenuhi belanja rutin/mandatori.

APBN adalah rencana keuangan tahunan yang disetujui DPR dan ditetapkan dengan undang-undang; bila DPR tidak menyetujui RAPBN, pemerintah “menjalankan APBN tahun yang lalu” (Mallongi *et al.,* 2025; Susanto, 2018). Setelah APBN ditetapkan, pelaksanaan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden, dan revisi APBN normalnya harus melalui RUU Perubahan APBN yang disetujui DPR, kecuali dalam keadaan darurat tertentu (misalnya bencana alam) pemerintah boleh melakukan pengeluaran yang belum tersedia

anggarannya (Susanto, 2018). Ini menunjukkan prinsip: setiap belanja baru secara normal harus berbasis otorisasi undang-undang APBN/APBN-P, bukan murni diskresi eksekutif.

Di tingkat daerah, belanja dibagi *mandatory* (pendidikan, kesehatan, infrastruktur dengan batas minimum menurut UUD/UUs) dan *discretionary* (bantuan sosial, hibah, dst.) (Sazali, 2020). Di tingkat nasional, beberapa sektor (misalnya dulu kesehatan dan pendidikan) diatur sebagai mandatory spending melalui ketentuan persentase minimal APBN/APBD (Sazali, 2020; Rambe *et al.,* 2024; Lubis *et al.,* 2025). Penghapusan ketentuan *mandatory* kesehatan dalam UU 17/2023 justru dikritik karena berpotensi mengurangi jaminan hak konstitusional (Rambe *et al.,* 2024). Ini menegaskan bahwa belanja wajib memiliki perlindungan konstitusional lebih kuat dibanding belanja diskresioner. Pembiayaan Proyek Strategis Nasional (PSN) tidak harus dari APBN semata. PP 42/2021 menyatakan PSN dapat dibiayai dari APBN, APBD, dan/atau pembiayaan lain yang sah (KPBU, kerja sama, surat berharga, dll.) (Karsayuda *et al.,* 2021). Penelitian lain menegaskan pentingnya skema Non-APBN (KPBU, sukuk, SBSN berbasis proyek) untuk infrastruktur, agar APBN tidak terlalu terbebani dan stabilitas keuangan negara terjaga (Karsayuda *et al.,* 2021; Riswan *et al.,* 2023). Sukuk negara (terutama project-based sukuk) digunakan untuk proyek infrastruktur yang sudah tercantum dalam APBN, sementara APBN "tunai" dapat dialihkan ke prioritas lain (Riswan *et al.,* 2023). Ini mensyaratkan listing proyek dalam APBN terlebih dulu. Ketika pemerintah hanya boleh "menjalankan APBN tahun lalu", struktur pos anggaran tetap mengikuti APBN yang ada (Mallongi *et al.,* 2025; Susanto, 2018). PSN baru yang belum tercantum tidak otomatis memiliki dasar anggaran. Eksekutif diberi ruang melakukan pengeluaran di luar anggaran hanya dalam keadaan darurat yang terbatas (misalnya bencana) (Susanto, 2018), bukan untuk program pembangunan baru yang bersifat biasa. Prinsip *good financial governance* menuntut setiap penyimpangan dari APBN yang disetujui DPR dilihat sebagai potensi pelanggaran asas legalitas dan transparansi, dan dapat berujung pada sanksi bila tanpa dasar hukum memadai (Mallongi *et al.,* 2025; Akbar & Muljarijadi, 2024).

Karena PSN baru bukan *mandatory spending* yang dilindungi UUD, dan bukan kategori belanja darurat, dasar yuridis untuk mendanainya secara sepihak dari APBN "tahun lalu" sangat lemah. Secara normatif, pemerintah tetap wajib memprioritaskan belanja rutin dan *mandatory* yang sudah diatur konstitusi/UU. Untuk PSN baru, lebih tepat menggunakan skema Non-APBN (KPBU, sukuk, SBN proyek, partisipasi BUMN/swasta) yang memang diproyeksikan untuk menutup gap pendanaan infrastruktur (Karsayuda *et al.,* 2021; Riswan *et al.,* 2023). MK dapat berperan sebagai negative budgeter (membatalkan pos anggaran tertentu di UU APBN yang bertentangan dengan UUD) dan *positive budgeter* (mewajibkan penambahan pos anggaran tertentu untuk memenuhi perintah konstitusi, misalnya batas minimal pendidikan) (Lubis *et al.,* 2025). Artinya, bila eksekutif menggunakan APBN tahun lalu untuk membiayai PSN baru sambil mengabaikan kewajiban *mandatory spending*, ruang untuk pengujian konstitusionalitas kebijakan tersebut di MK terbuka. Dalam kerangka yang terdeskripsikan di artikel-artikel ini, ketika eksekutif hanya boleh menjalankan APBN tahun lalu, ruang diskresi yuridis untuk membiayai PSN baru dari APBN sangat terbatas: struktur dan otorisasi belanja tetap terikat pada APBN yang berlaku, dengan pengecualian sempit untuk keadaan darurat. Prioritas hukum adalah pemenuhan belanja rutin dan mandatory spending yang dijamin UUD/UU. Untuk PSN baru, jalur yang secara normatif paling sejalan dengan asas legalitas dan kehati-hatian adalah menggunakan skema Non-APBN (KPBU, sukuk/SBN proyek, peran BUMN dan swasta), sampai ada otorisasi APBN atau APBN-P yang baru. Lantas bagaimana konstruksi pertanggungjawaban jika terjadi pergeseran anggaran sepihak di masa darurat? Pertanyaan menyentuh dua lapis: (1) pertanggungjawaban hukum administrasi negara atas tindakan diskresioner eksekutif menggeser anggaran, dan (2) kapan tindakan yang sama berubah menjadi tindak pidana korupsi.

Tindakan pemerintahan (bestuurshandeling) berbasis diskresi (*freies Ermessen*) yang mengakibatkan kerugian keuangan negara tetapi tidak mengandung unsur suap/gratifikasi, dikonstruksi sebagai penyalahgunaan wewenang dengan sanksi administratif, bukan langsung korupsi (Rumapea, 2019). Pertanggungjawaban

administrasi lahir dari pemberian kewenangan: ketika wewenang dilimpahkan/delegasi, tanggung jawab hukum bergeser ke pejabat penerima; pemberi wewenang lepas dari tuntutan pihak ketiga sepanjang pelimpahan sah (Mustari & Mahmud, 2025). Dalam kasus KTUN yang dibatalkan PTUN, pejabat wajib: mencabut/memperbaiki keputusan, memulihkan hak pihak dirugikan, dan dapat dijatuhi sanksi administrasi (peringatan–pemberhentian); pidana hanya bila ada penyalahgunaan kekuasaan (Rusmana *et al.,* 2025). Negara sebagai subjek hukum administrasi dapat dimintai pertanggungjawaban negara (staatsaansprakelijkheid) atas maladministrasi yang melanggar asas legalitas dan AUPB, melalui mekanisme perdata/administratif (Karsayuda *et al.,* 2021; Torina *et al.,* 2022).

Tabel 6.1: Kontras Sanksi Administrasi Vs Pidana Korupsi

Lapangan	**Fokus Kesalahan**	**Bentuk Sanksi**
Administrasi	Penyimpangan prosedur, AUPB, wewenang	Pencabutan keputusan, pemulihan hak, sanksi disiplin (Rumapea, 2019; Rusmana *et al.,* 2025; Torina *et al.,* 2022; Karsayuda *et al.,* 2021)
Pidana korupsi	Penyalahgunaan wewenang + kerugian negara + keuntungan tidak sah	Pidana penjara, denda, uang pengganti (Rumapea, 2019; Nurhayati & Gumbira, 2017; Butarbutar, 2017; Simbolon *et al.,* 2026)

Sumber: Diolah Penulis.

Setelah Putusan MK 003/PUU-IV/2006, unsur "melawan hukum" dalam Pasal 2 hanya dimaknai formil: harus bertentangan dengan peraturan tertulis, bukan sekadar tercela secara sosial (Nurhayati & Gumbira, 2017). Penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara dan memenuhi unsur Pasal 2 atau 3 UU PTPK menimbulkan pertanggungjawaban pidana korupsi, termasuk bila

dilakukan melalui instrumen administratif seperti memo/perintah jabatan (Nurhayati & Gumbira, 2017; Butarbutar, 2017; Simbolon *et al.,* 2026). Korupsi anggaran publik (APBK/desa, bansos) dikualifikasi dari: penggunaan dana tidak sesuai peruntukan (pergeseran tanpa dasar hukum), memperkaya diri/orang lain/korporasi, dan menimbulkan kerugian keuangan negara (Butarbutar, 2017; Simbolon *et al.,* 2026).

Diskresi yang menimbulkan kerugian negara tetapi tanpa unsur suap, gratifikasi, atau keuntungan pribadi tetap ditempatkan dalam ranah sanksi administrasi; bila unsur suap/gratifikasi ada, beralih ke ranah pidana korupsi (Rumapea, 2019). Kelalaian serius (*culpa lata*) pejabat dalam keputusan strategis yang menyebabkan kerugian negara juga mulai diterima sebagai dasar pertanggungjawaban pidana dalam kasus korupsi tertentu (Gea, 2024). Bila eksekutif menggeser anggaran tahun berjalan/tahun lalu secara sepihak dalam situasi darurat: (1) secara administrasi: diuji dulu dasar kewenangan (apakah regulasi darurat memperbolehkan), kepatuhan prosedur, dan AUPB; pelanggaran berujung pembatalan tindakan, pemulihan, serta sanksi disiplin/administratif kepada pejabat terkait (Rumapea, 2019; Rusmana *et al.,* 2025; Mustari & Mahmud, 2025; Torina *et al.,* 2022; Karsayuda *et al.,* 2021), (2) secara pidana: baru menjadi korupsi jika pergeseran itu melanggar aturan anggaran dan disertai penyalahgunaan wewenang yang menguntungkan diri/orang lain/korporasi serta menimbulkan kerugian negara; aktor yang memberi perintah dan yang turut serta (misal melalui memo/perintah realisasi) dapat dimintai pertanggungjawaban pidana (Nurhayati & Gumbira, 2017; Rumapea, 2019; Butarbutar, 2017; Simbolon *et al.,* 2026; Yusuf, 2024).

Konstruksi dasarnya: semua pergeseran anggaran sepihak diuji lebih dulu sebagai masalah hukum administrasi (kewenangan, prosedur, AUPB, tanggung jawab negara dan pejabat). Jika terbukti terdapat penyalahgunaan wewenang yang formal melawan hukum, menimbulkan kerugian negara, dan terarah pada keuntungan tidak sah (termasuk melalui suap/gratifikasi atau penyimpangan tujuan anggaran), maka lapisan hukum pidana korupsi berlaku kumulatif, dengan pelaku langsung, pemberi perintah, dan pihak yang turut serta dapat dimintai pertanggungjawaban.

Formalisasi Yuridis UU APBN: Pengesahan, Pengundangan, dan Keabsahan Perpres Rincian APBN Sebagai Hukum Operasional

Persetujuan bersama antara DPR dan Presiden atas RAPBN belum menyudahi siklus hukum penetapan. Anggaran tersebut harus melewati fase formalisasi: pengesahan oleh Presiden, pengundangan dalam Lembaran Negara sebagai Undang-Undang APBN, dan diikuti dengan penerbitan Peraturan Presiden tentang Rincian APBN. Sifat UU APBN yang unik yakni sebagai undang-undang tindakan (*maatregel wet*) yang berlaku terbatas dalam satu tahun (*einmalig*) menuntut pemahaman yang jernih mengenai hierarki dan fungsi peraturan pelaksananya. Perpres Rincian APBN inilah yang bertindak sebagai "kunci pas" yuridis yang memberikan otorisasi formal bagi setiap Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) untuk mulai menyerap keuangan negara. Jika terdapat diskrepansi atau ketidaksesuaian materi muatan antara Peraturan Presiden tentang Rincian APBN dengan UU APBN induknya, bagaimana penyelesaian sengketa normanya mengingat Perpres tidak dapat diuji secara materiil di Mahkamah Agung menggunakan batu uji Undang-Undang yang sifatnya *einmalig*? Pertanyaan ini menyentuh posisi Perpres dalam hierarki peraturan dan problem “forum” serta “batu uji” ketika Perpres melaksanakan UU yang sifatnya *einmalig* seperti UU APBN. Perpres memiliki dua wajah: sebagai peraturan delegasi (melaksanakan UU) dan sebagai Perpres mandiri (dibentuk langsung berdasar Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, tanpa delegasi eksplisit) (Listiningrum, 2019). Debat di pembahasan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan posisi Perpres dalam hierarki sempat dipersoalkan, termasuk soal bagaimana dan dimana ia diuji (Listiningrum, 2019). Tulisan ini menegaskan bahwa Perpres, baik sebagai delegasi maupun mandiri, menimbulkan problematika pengujian (*judicial review*) karena berada di bawah UU tetapi sekaligus langsung bersumber pada kewenangan presiden menurut UUD (Listiningrum, 2019). Sebagai *delegated legislation*, Perpres yang memuat rincian APBN harus konsisten dengan UU APBN sebagai norma yang mendelegasikan.

Penyimpangan materi muatan berarti melampaui atau bertentangan dengan delegasi (Listiningrum, 2019). Karena kedudukannya di bawah UU, secara konseptual Perpres yang bertentangan dengan UU adalah tidak sah (*ultra vires*), namun problem praktis muncul ketika UU delegasinya bersifat *einmalig* (1 tahun anggaran) dan mekanisme uji materi pada MA menggunakan batu uji UU menimbulkan kendala (masa berlaku singkat, sifat sangat khusus) inilah yang disebut sebagai salah satu problem pengujian Perpres (Listiningrum, 2019). Bab ini tidak ditujukan untuk merinci prosedur konkret sengketa Perpres Rincian APBN, tetapi menggarisbawahi bahwa posisi ganda Perpres (delegasi/mandiri) dan desain hirarki melahirkan problem pengujian yang serius (Listiningrum, 2019). Namun dapat diidentifikasi implikasi umumnya: Perpres delegasi yang menyimpang dari UU seharusnya dikoreksi sebagai penyalahgunaan kewenangan delegatif. Keterbatasan uji materi di MA terhadap Perpres dengan batu uji UU *einmalig* menunjukkan kekosongan atau kelemahan desain mekanisme sengketa norma di sekitar Perpres (Listiningrum, 2019). Dari perspektif penelitian ini, ketika Perpres Rincian APBN berbeda dengan UU APBN induknya, secara teoritis ia berada dalam posisi ultra vires karena sebagai delegated legislation harus tunduk pada UU. Namun, sifat *einmalig* UU APBN dan posisi Perpres dalam hierarki menimbulkan problem praktis pengujiannya di MA. Tulisan ini menunjukkan bahwa problematika utama adalah desain kelembagaan pengujian Perpres itu sendiri, bukan meniadakan sifat mengikat UU APBN terhadap Perpres yang merincinya. Berdasarkan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, jika Presiden tidak menandatangani UU APBN yang telah disetujui bersama dalam waktu 30 hari, UU tersebut sah menjadi hukum.

Namun, apakah keterlambatan pengesahan administratif ini berpotensi menimbulkan cacat prosedur yang dapat menghentikan sementara hak eksekutif untuk mencairkan anggaran di awal tahun berjalan? Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 memberi jaminan bahwa RUU yang telah disetujui bersama tetap sah menjadi undang-undang walaupun tidak ditandatangani Presiden dalam 30 hari. Pertanyaannya: apakah keterlambatan tanda tangan/pengesahan

administratif bisa dianggap cacat prosedur yang menghentikan hak eksekutif mencairkan APBN di awal tahun?.

RUU yang sudah disetujui bersama DPR–Presiden secara materiil sudah berkualitas sebagai undang-undang; isinya tidak dapat diubah lagi oleh siapapun (Abdulfatah & Kanti, 2024). Pasal 20 ayat (5) ditegaskan sebagai pengesahan yang bersifat administratif atas RUU yang materiil sudah final (Abdulfatah & Kanti, 2024). Jika Presiden tidak menandatangani dalam 30 hari, RUU tetap sah dan wajib diundangkan serta berlaku umum (Abdulfatah & Kanti, 2024; Riswan *et al.,* 2023). Penafsiran ini memposisikan Pasal 20 ayat (5) sebagai penegasan persetujuan bersama, bukan membuka ruang untuk membatalkan atau menunda keberlakuan UU (Abdulfatah & Kanti, 2024).

Tabel 6.2: Proses Legislasi dan Posisi Presiden

Tahap	**Status Hukum RUU**	**Peran Presiden**
Sebelum persetujuan bersama	Masih *draft*, bisa diubah	*Co-legislator*
Setelah persetujuan bersama, sebelum 30 hari	Materiil sudah final	Tahap pengesahan administratif
Lewat 30 hari tanpa tanda tangan	Otomatis sah, wajib diundangkan	Tidak bisa lagi menghalangi berlakunya UU

Sumber: Diolah Penulis.

APBN adalah rencana keuangan tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dan memuat rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan untuk satu tahun anggaran. Setelah UU APBN sah dan diundangkan (baik ditandatangani maupun otomatis 30 hari), ia menjadi dasar legalitas pelaksanaan anggaran oleh eksekutif; tahap selanjutnya adalah teknis pelaksanaan (DIPA, Perpres pelaksanaan, dsb.), bukan lagi soal sah/tidaknya UU. Literatur yang membahas

Pasal 20 ayat (5) tidak menyebut bahwa keterlambatan tanda tangan Presiden menciptakan "cacat prosedur" yang membatalkan atau menunda keberlakuan UU; sebaliknya, ketentuan itu justru dibuat untuk mencegah vakum hukum ketika Presiden tidak bertindak (Abdulfatah & Kanti, 2024; Riswan *et al.,* 2023).

Karena setelah 30 hari RUU otomatis sah dan wajib diundangkan (Abdulfatah & Kanti, 2024; Riswan *et al.,* 2023), tidak ada jeda konstitusional yang meniadakan dasar hukum APBN hanya karena Presiden tidak menandatangani. Masalah penyerapan/pencairan APBN di awal/akhir tahun dalam penelitian administrasi keuangan lebih terkait perencanaan, administrasi perbendaharaan, pengadaan, SDM, dan jadwal daripada status keabsahan UU APBN itu sendiri (Prasetianingsih, 2017; Zaenudinsyah, 2016; Sinaga & Lubis, 2026). Prinsip *good financial governance* menuntut bahwa sepanjang ada UU APBN yang sah, eksekutif justru wajib melaksanakan anggaran secara tertib, transparan dan akuntabel; penyimpangan hanya dapat di sanksi bila melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, bukan karena keterlambatan tanda tangan Presiden (Widodo *et al.,* 2020). Dengan demikian, berdasarkan kajian tentang Pasal 20 ayat (5), keterlambatan Presiden menandatangani UU APBN tidak menimbulkan cacat prosedur yang menghentikan sementara hak eksekutif mencairkan anggaran. Justru mekanisme pengesahan otomatis 30 hari dibuat untuk menegaskan bahwa begitu ada persetujuan bersama dan UU diundangkan, dasar hukum APBN tetap kuat, dan pelaksanaan anggaran bergantung pada pemenuhan prosedur administratif keuangan, bukan pada tanda tangan Presiden semata.

Daftar Pustaka

Abdulfatah, T., & Kanti, R. A. (2024). Analisis Prosedur Revisi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Kepada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Rumpun Manajemen dan Ekonomi*. https://doi.org/10.61722/jrme.v1i5.2898.

Akbar, M. R., & Muljarijadi, B. (2024). Spillover Effects and Political Yardstick Competition In Local Public Spending In Indonesia. *Economics And Finance In Indonesia*. https://doi.org/10.47291/efi.2024.07.

Benedetto, G., & Høyland, B. (2007). The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules And Proposed Reforms of The Convention and Intergovernmental Conference 2002-04. *Journal of Common Market Studies, 45*, 565-587. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00727.x.

Brown, A. R., & Garlick, A. (2023). Bicameralism Hinges on Legislative Professionalism. *Legislative Studies Quarterly*. https://doi.org/10.1111/lsq.12422.

Butarbutar, R. (2017). Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Bidang Konstruksi. 51-66. https://doi.org/10.31479/jphl.v9i1.31.

Debel, N. H. (1922). Administrative Reorganization In Maryland. *American Political Science Review, 16*, 640-647. https://doi.org/10.2307/1943642.

Ekpu, A., & Iweoha, P. I. (2017). Powers of The Executive And Legislature in Budget Making Process in Nigeria: An Overview. *Journal of Law, Policy and Globalization, 57*, 44-54.

Ezrow, L., Fenzl, M., & Hellwig, T. (2023). Bicameralism And Policy Responsiveness To Public Opinion. *American Journal of Political Science*. https://doi.org/10.1111/ajps.12773.

Fatmawati, F. (2012). Analysis on the Control Function of The Dewan Perwakilan Daerah (Regional Representatives Council) The

Republic of Indonesia. *Indonesia Law Review, 2*, 205-224. https://doi.org/10.15742/ilrev.v2n2.18.

Gea, A. Y. (2024). Pertanggungjawaban Penggunaan Dana Hibah Oleh Badan Hukum Keagamaan. *Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research And Development*. https://doi.org/10.38035/rrj.v6i5.1073.

Hendrik, E., Subekti, S., & Borman, S. M. (2024). Kebijakan Batasan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pada Sistem Pemerintahan. *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*. https://doi.org/10.62383/majelis.v1i3.345.

Hruška, J., & Balík, S. (2024). Control Body, Representative of Regions, or Elitist Chamber of Wisdom? The Perceived Roles of Upper Chambers And The Case of The Czech Senate. *The Journal of Legislative Studies, 31*, 989-1008. https://doi.org/10.1080/13572334.2024.2355729.

Hruška, J., & Čapek, J. (2025). Can Czech Senators Advocate Constituency Interests Without The Formal Power To Do So?. *Territory, Politics, Governance, 14*, 489-508. https://doi.org/10.1080/21622671.2025.2495077.

Karsayuda, M. R., Fadli, M., Kusumaningrum, A., & Nurjannah, N. (2021). Konstruksi Hukum Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Milik Negara Melalui Skema Non-APBN Untuk Mewujudkan Ketahanan Ekonomi Nasional. *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*. https://doi.org/10.18860/j-fsh.v13i2.14533.

Karsayuda, M. R., Fadli, M., Kusumaningrum, A., & Nurjannah, N. (2021). Konstruksi Hukum Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Milik Negara Melalui Skema Non-APBN Untuk Mewujudkan Ketahanan Ekonomi Nasional. *De Jure: Jurnal Hukum dan Syariah*. https://doi.org/10.18860/j-fsh.v13i2.14533.

Lienert, I. (2005). Who Controls The Budget: The Legislature or The Executive?. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.5089/9781451861341.001.

Listiningrum, P. (2019). Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Arena Hukum*. https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01202.7.

Lubis, A. K., Hisan, S. K., & Zein, A. W. (2025). Analisis Pengaruh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. *Moneter: Jurnal Ekonomi dan Keuangan*. https://doi.org/10.61132/moneter.v3i3.1460.

Makanya, N. (2021). OUP Accepted Manuscript. *Parliamentary Affairs*. https://doi.org/10.1093/pa/gsab055.

Mallongi, A., Qolby, A., Agustin, A., & Saputra, A. (2025). Kebijakan Efisiensi Dalam Pengelolaan Anggaran Negara Di Indonesia Tahun 2025 Ditinjau Dari Perspektif Siyasah Maliyyah. *Jurnal El-Thawalib*. https://doi.org/10.24952/el-thawalib.v6i2.14972.

Mustari, S., & Mahmud, A. (2025). Pertanggungjawaban Pidana Koruptor di Rutan dan Upaya Peningkatan Kepercayaan Masyarakat. *Jurnal Riset Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.29313/jrih.v5i1.6471.

Noble, B. S. (2018). Authoritarian Amendments: Legislative Institutions As Intraexecutive Constraints In Post-Soviet Russia. *Comparative Political Studies, 53*, 1417-1454. https://doi.org/10.1177/0010414018797941.

Nurhayati, R., & Gumbira, S. W. (2017). Pertanggungjawaban Publik dan Tindak Pidana Korupsi / Responsibility Public Officials And Corruption. 41-66. https://doi.org/10.25216/jhp.6.1.2017.41-66.

Perelles, P., De Oliveira, A. G., Vicentin, I. C., & Duenhas, R. A. (2020). The Participation of The Legislative Branch In Municipal Public Planning: Analysis of The Proposals For Parliamentary Amendments To The Budget Laws of Curitiba. https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202036pt.

Perelles, P., Oliveira, A., Vicentin, I. C., & Duenhas, R. A. (2020). The Participation of The Legislative Power In Municipal Public Planning: Analyzing Proposals For Parliamentary Amendments To

The Budget Laws In Curitiba. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202036en.

Prasetianingsih, R. (2017). Menakar Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945. 263-280. https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a3.

Price, Z. (2018). Funding Restrictions And Separation of Powers. *Vanderbilt Law Review, 71*, 357.

Rambe, M. J., Siregar, M. A., & Sembiring, D. S. (2024). Indonesian National Health Policy: Legal Analysis of The Elimination of Mandatory Health Spending. *Proceeding of International Conference on Healthy Living (INCOHELIV)*. https://doi.org/10.24123/incoheliv.v1i1.6569.

Riswan, R., Rustam, A., Razak, L., & Muchran, M. (2023). Sukuk Negara As An Alternative For APBN Financing in Indonesia. *Bukhori: Kajian Ekonomi dan Keuangan Islam*. https://doi.org/10.35912/bukhori.v2i2.2014.

Roqib, M. (2021). Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pengawasan Peraturan Daerah. *Jurnal Justiciabelen*. https://doi.org/10.30587/justiciabelen.v3i2.2446.

Rumapea, R. A. (2019). Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang Atas Kesalahan Dalam Penjatuhan Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil. 133-145. https://doi.org/10.47268/sasi.v25i2.199.

Rusdiana, S. (2022). Improving Legislative Performance by Strengthening Authority And Increasing Obligations. *YURISDIKSI: Jurnal Wacana Hukum dan Sains*. https://doi.org/10.55173/yurisdiksi.v18i3.155.

Rusmana, D., Hafid, N. S., & Anwar, S. (2025). Analisis Delik Culpa dan Pertanggungjawaban Pidana Atas Kelalaian Pejabat Negara dalam Perkara Korupsi Melalui Studi Putusan 68/Pid.Sus-TPK/2025/PN

Jkt Pst.. *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i4.1333.

Ryan, J. (2020). Bicameralism And Minority-Party Influence on Legislative Development: Evidence From House Standing Committee Votes. *Legislative Studies Quarterly, 45*, 365-396. https://doi.org/10.1111/lsq.12267.

Sazali, M. (2020). Implementasi Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Perspektif Ekonomi Islam (Studi APBN 2009-2017). *Al-Intaj : Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*. https://doi.org/10.29300/aij.v6i2.2824.

Schibber, C. F. (2024). Can Legislative Majorities Shape Budgets? A Comparative Analysis of Presidential Systems In Latin America. *Legislative Studies Quarterly, 50*, 181-195. https://doi.org/10.1111/lsq.12469.

Simbolon, J., Bea, Y., & Malau, P. (2026). Rekonstruksi Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Korupsi Dana Publik Pasca Uu 19/2019 Dan Kuhp Baru. *CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan*. https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i3.9191.

Sinaga, L. B., & Lubis, I. (2026). Pengaruh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia Tahun 2015-2024. *Al-Kharaj: Jurnal Ekonomi, Keuangan & Bisnis Syariah*. https://doi.org/10.47467/alkharaj.v8i3.10908.

Susanto, M. (2018). Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. 728-756. https://doi.org/10.31078/jk1442.

Torina, E. G., Susanti, N., & Hidayah, N. R. (2022). Penerapan Akuntansi Pertanggungjawaban Dengan Anggaran Sebagai Pengendalian Biaya Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bengkulu. *EKOMBIS REVIEW: Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Bisnis*. https://doi.org/10.37676/ekombis.v10is1.1999.

Wehner, J. (2006). Assessing The Power of The Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies, 54*, 767-785. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00628.x.

Widodo, H., Prasetio, D., & Disantara, F. P. (2020). Relasi Kekuasaan Antar Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Pandecta: Research Law Journal, 15*, 13-25. https://doi.org/10.15294/pandecta.v15i1.24554.

Yusuf, F. (2024). Pertanggungjawaban Hukum Terkait Pengelolaan Limbah B3 Dalam Fasilitas Kesehatan. *Journal iuris scientia*. https://doi.org/10.62263/jis.v2i1.31.

Yusupov, S. (2021). The Essence Of Parliamentary Control Over The State Budget: Scientific And Theoretical Analysis. *Review of Law Sciences*. https://doi.org/10.51788/tsul.rols.2021.5.3./biit3428.

Zaenudinsyah, F. (2016). Analisis Faktor Penyebab Penumpukan Pencairan Dana APBN pada Akhir Tahun Anggaran. 67-83. https://doi.org/10.33105/itrev.v1i1.56.

PROFIL PENULIS



Vegitya Ramadhani Putri, S.H., S.Ant., M.A., LLM.

Sejak tahun 2006, penulis mengabdi sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, khususnya pada Departemen Hukum Tata Negara. Latar belakang pendidikan penulis berasal dari berbagai bidang keilmuan yang saling melengkapi dan memperkaya cara pandang penulis dalam mengajar dan berkarya. Penulis menyelesaikan Sarjana Hukum (S.H.) dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, serta meraih Sarjana Antropologi Budaya (S.Ant.) dari Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada. Untuk jenjang magister, penulis menyelesaikan *Magister of Art* (M.A.) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada melalui program *sandwich* dengan Fakultas Ilmu Sosial di *University of Oslo,* Norwegia.

Selanjutnya, saya juga meraih gelar Magister Hukum (LL.M.) dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Di Fakultas Hukum Unsri, penulis mengampu berbagai mata kuliah, antara lain: Hukum Hak Asasi Manusia, Ilmu Perundang-Undangan, Antropologi Hukum, Pengantar Ilmu Politik, Perbandingan Hukum Tata Negara, Hukum Presiden dan Kapita Selekta HTN. Kompetensi profesional yang penulis miliki diantaranya *Certified Legislative Drafter* (CLD) yang diterbitkan oleh BNSP, *Certified Legal Auditor* (CLA) yang diterbitkan oleh BNSP, dan sertifikasi kompetensi pengadaan barang dan jasa pemerintah level 2 (PPK Tipe C) yang diterbitkan oleh LKPP.

Email Penulis: vegityaramadhani@fh.unsri.ac.id.

BAB 7
HUKUM PENDAPATAN NEGARA

Dr. H. Rasyid Tarmizi, S.H., S.E., M.M.
Universitas Raharja

Hukum Pendapatan Negara

Hukum pendapatan negara di Indonesia diatur utamanya melalui UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mencakup hak negara memungut pajak, PNBP, dan hibah. Pendapatan negara wajib masuk APBN untuk mendanai pembangunan. Dokumen hukum terkait dapat diakses melalui JDIH Kemenkeu atau repositori akademik. Dasar hukum utama pendapatan negara: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 23A sampai dengan Pasal 23E yang membahas keuangan negara termasuk ketentuan perpajakan; (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menjelaskan kewenangan negara dalam pemungutan pajak, penerbitan dan peredaran uang, serta pengelolaan pinjaman; (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur tata kelola anggaran pendapatan dan belanja negara; serta (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 mengenai Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang berfokus pada mekanisme pertanggungjawaban atas pengelolaan pendapatan negara. Komponen pendapatan negara (APBN): Pajak, penyumbang terbesar, PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak): kontribusi signifikan selain pajak, Hibah: Penerimaan negara dalam bentuk devisa/rupiah/barang.

Pendapatan Negara

Menurut Mardiasmo (2018), pendapatan negara diartikan sebagai seluruh penerimaan yang diperoleh pemerintah guna memenuhi kebutuhan penyelenggaraan negara serta mendukung proses pembangunan nasional. Penerimaan tersebut mencakup berbagai sumber, seperti pajak, retribusi, laba badan usaha milik negara, denda, hingga kontribusi masyarakat dan sumber lainnya. Dengan demikian, sumber pendapatan negara dapat berasal dari sektor perpajakan maupun penerimaan di luar pajak. Pajak merupakan kewajiban yang harus dibayarkan masyarakat kepada negara sesuai ketentuan hukum yang berlaku, bersifat mengikat, tidak disertai pemberian balas jasa secara langsung, dan digunakan untuk membiayai berbagai kebutuhan serta kepentingan umum negara.



Gambar 7.1: Diagram Pendapatan Negara
Sumber: Diolah Penulis.

Dana yang berasal dari penerimaan pajak digunakan pemerintah untuk membiayai berbagai keperluan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan negara. Pada berbagai negara yang telah berkembang, pajak merupakan sumber utama penerimaan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Anggaran tersebut dimanfaatkan bukan hanya untuk menunjang kegiatan administrasi pemerintahan, melainkan juga untuk membiayai pembangunan di berbagai bidang. Pembiayaan tersebut meliputi pembayaran gaji aparatur negara, penyediaan layanan pendidikan dan kesehatan masyarakat, kebutuhan pertahanan negara, serta pembangunan sarana dan prasarana publik yang memiliki peranan penting bagi masyarakat. Pengeluaran pemerintah dalam berbagai bidang tersebut turut mendorong peningkatan permintaan agregat sehingga aktivitas perekonomian nasional dapat berkembang lebih baik.

Sumber-Sumber Pendapatan Negara

Menurut Adrian Sutedi (2012), secara umum penerimaan negara terbagi ke dalam dua kelompok utama, yakni pendapatan yang berasal dari sektor perpajakan dan pendapatan di luar pajak. Kedua jenis

penerimaan tersebut memiliki peranan penting sebagai sumber dana dalam membiayai penyelenggaraan dan kebutuhan negara.

1. Pendapatan Pajak

Pendapatan pajak merupakan penerimaan negara yang berasal dari kewajiban masyarakat kepada pemerintah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tanpa adanya imbalan secara langsung. Pajak menjadi salah satu sumber utama penerimaan negara. Pada dasarnya, pajak yang dipungut oleh pemerintah terbagi ke dalam dua kategori utama, yakni pajak langsung dan pajak tidak langsung.

Pajak langsung merupakan jenis pajak yang dikenakan secara langsung kepada pihak yang wajib membayarnya, baik individu yang memperoleh penghasilan maupun perusahaan yang mendapatkan keuntungan dari kegiatan usahanya. Sementara itu, Pajak tidak langsung adalah jenis pajak yang tanggungan pembayarannya dapat dipindahkan kepada pihak lain. Jenis pajak tidak langsung yang umum diberlakukan antara lain pajak impor dan pajak penjualan. Adapun penerimaan pajak sendiri bersumber dari pajak pusat serta pajak daerah.

a. Pajak Pusat adalah jenis pungutan pajak yang pelaksanaan pemungutan serta pengelolaannya menjadi kewenangan pemerintah pusat, yang meliputi:
   1) Pajak penghasilan (PPh).
   2) Pajak Pertambahan Nilai (PPN).
   3) Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPnBM).
   4) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
   5) Bea Materai.
   6) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
   7) Bea Masuk.
   8) Cukai atas tembakau, etil alkohol, dan berbagai produk hasil olahannya.
b. Pajak Daerah merupakan jenis pajak yang pelaksanaan pemungutannya menjadi kewenangan pemerintah daerah, yang dibedakan menjadi:
   1) Pajak Provinsi, terdiri atas:

a) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) termasuk kendaraan di atas air;
b) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB);
c) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) beserta kendaraan di atas air; dan
d) Pajak atas pengambilan serta pemanfaatan air bawah tanah maupun air permukaan.

2) Pajak Kabupaten/Kota, meliputi:
a) Pajak Hotel dan Restaurant (PHR).
b) Pajak Restoran.
c) Pajak Hiburan.
d) Pajak Reklame.
e) Pajak Penerangan Jalan.
f) Pajak atas pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C; serta
g) Pajak Parkir.

2. Pendapatan Non Pajak

Pendapatan non pajak merupakan seluruh penerimaan negara yang diperoleh selain dari sektor perpajakan. Sumber penerimaan non pajak tersebut meliputi beberapa hal berikut:

a. Pendapatan yang diperoleh pemerintah dari pengelolaan dana yang dimiliki negara, misalnya berasal dari jasa giro dan sisa penggunaan anggaran pembangunan maupun anggaran rutin.
b. Pendapatan negara yang berasal dari pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam milik negara, baik yang terdapat di permukaan maupun di dalam bumi, seperti penerimaan royalti dari kegiatan pertambangan.
c. Pendapatan yang diperoleh negara dari pengelolaan aset yang dipisahkan, seperti pembagian keuntungan dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dana pembangunan, serta hasil penjualan saham milik pemerintah pada perusahaan negara.
d. Pendapatan yang didapat pemerintah dari berbagai layanan untuk masyarakat, seperti layanan sekolah, kesehatan, pelatihan, pembuatan hak paten, merek dagang, hak cipta,

pengurusan visa dan paspor, sampai pengelolaan aset negara yang masih dikelola langsung oleh pemerintah.

e. Pendapatan yang diperoleh negara dari keputusan pengadilan atau pemberian sanksi administrasi, misalnya dari hasil lelang barang sitaan negara dan pembayaran denda.
f. Pendapatan pemerintah yang berasal dari hibah atau bantuan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, yang diberikan oleh pemerintah maupun pihak swasta. Namun, bantuan dalam bentuk barang yang langsung dipakai untuk menangani keadaan darurat, seperti bencana alam atau wabah penyakit, tidak dimasukkan ke dalam APBN.
g. Pendapatan lainnya yang aturan dan ketentuannya diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri.

3. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Marihot Pahala Siahaan (2013), Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pemasukan yang didapat pemerintah daerah dari sumber-sumber yang berasal dari daerahnya sendiri, seperti pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan aset daerah, dan pendapatan sah lainnya. PAD bertujuan agar pemerintah daerah memiliki kesempatan dan kewenangan yang lebih besar dalam mencari sumber pendanaan sendiri untuk mendukung jalannya otonomi daerah sesuai dengan prinsip desentralisasi. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009, Pendapatan Asli Daerah adalah sumber pemasukan yang berasal dari potensi yang dimiliki masing-masing daerah, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta sumber pendapatan lain yang sah. Di dalam APBD tercantum semua pemasukan dan pengeluaran pemerintah daerah. Pendapatan daerah tersebut berasal dari beberapa sumber utama. Pajak daerah merupakan kontribusi wajib yang dibayarkan masyarakat kepada pemerintah daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pungutan tersebut bersifat memaksa dan digunakan untuk membiayai kebutuhan daerah serta mendukung kesejahteraan masyarakat. Secara umum, pajak daerah terbagi menjadi pajak

provinsi dan pajak kabupaten/kota yang mencakup berbagai sektor, seperti kendaraan bermotor, hotel, restoran, hiburan, reklame, parkir, serta penerangan jalan. Selain pajak daerah, pemerintah daerah juga memperoleh pendapatan dari retribusi daerah. Retribusi daerah adalah pungutan yang dikenakan atas jasa atau pelayanan tertentu yang disediakan pemerintah daerah bagi masyarakat maupun badan usaha. Retribusi tersebut meliputi pelayanan umum, pelayanan usaha, dan perizinan tertentu.

1) Retribusi jasa umum mencakup berbagai pelayanan yang disediakan pemerintah daerah untuk kepentingan masyarakat, seperti layanan kesehatan, kebersihan lingkungan, pelayanan pasar, parkir umum, pendidikan, serta beberapa layanan publik lainnya. Sementara itu, retribusi jasa usaha dikenakan atas pelayanan yang bersifat komersial, misalnya penggunaan fasilitas milik daerah, terminal, tempat parkir khusus, pasar grosir, maupun penginapan milik pemerintah daerah.



Gambar 7.2: Retribusi Daerah
Sumber: Diolah Penulis.

2) Retribusi jasa usaha,
   Retribusi jasa usaha merupakan pungutan atas pelayanan yang diberikan pemerintah daerah dengan menerapkan prinsip komersial. Pelayanan tersebut mencakup:

a) Pemanfaatan aset atau kekayaan daerah yang belum digunakan secara maksimal; dan/atau,
b) Pelayanan yang diselenggarakan pemerintah daerah selama kebutuhan tersebut belum dapat dipenuhi secara memadai oleh sektor swasta. Adapun jenis-jenis retribusi jasa usaha meliputi:
    1. Biaya pemakaian aset atau fasilitas milik daerah;
    2. Biaya penggunaan pasar grosir dan pertokoan;
    3. Biaya penggunaan tempat lelang;
    4. Biaya pelayanan terminal;
    5. Biaya penggunaan area parkir khusus; serta
    6. Biaya penggunaan penginapan, pesanggrahan, atau vila milik daerah.

Pengertian Keuangan Negara

Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara, konsep keuangan negara dapat dipahami dari berbagai sudut pandang teoritis. Namun, pembahasan ini difokuskan pada pengertian sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, keuangan negara mencakup semua hak serta kewajiban negara yang mempunyai nilai finansial, termasuk seluruh kekayaan berupa uang maupun barang yang dapat dimiliki negara sebagai akibat dari pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Penjelasan dalam undang-undang tersebut menguraikan beberapa hal penting, yaitu:

1. Ruang lingkup objek keuangan negara mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dihitung nilainya dengan uang, termasuk kegiatan dan kebijakan fiskal maupun moneter, pengelolaan aset negara yang dipisahkan, serta berbagai bentuk kekayaan berupa uang atau barang yang menjadi milik negara sebagai akibat dari pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Subjek keuangan negara, meliputi seluruh objek keuangan negara yang berada dalam kepemilikan dan/atau penguasaan pemerintah maupun badan hukum publik lainnya.

3. Jika dilihat dari proses pengelolaannya, keuangan negara mencakup seluruh tahapan pengurusan hak dan kewajiban negara yang memiliki nilai finansial, dimulai dari perencanaan kebijakan, penetapan keputusan, pelaksanaan kegiatan, sampai pada penyampaian pertanggungjawaban.
4. Tujuan pengelolaan keuangan negara, yaitu untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan melalui berbagai kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan ataupun penguasaan objek keuangan negara.

Bidang Pengelolaan Keuangan Negara

Dilihat dari pendekatan objek, keuangan negara memiliki ruang lingkup yang sangat luas karena mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dalam bentuk uang. Cakupan tersebut bukan hanya meliputi pemasukan dan pengeluaran negara saja, tetapi juga termasuk kebijakan serta kegiatan di bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan aset negara yang dipisahkan. Karena itu, pengelolaan keuangan negara dibedakan menjadi tiga bidang utama, yaitu pengelolaan fiskal, pengelolaan moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.



Gambar 7.3: Pendapatan Negara (Pajak)
Sumber: Diolah Penulis.

Subbidang pengelolaan fiskal mencakup seluruh aktivitas pemerintah yang berkaitan dengan penerimaan dan pengeluaran

negara. Kebijakan fiskal bertujuan untuk mengatur alokasi sumber daya keuangan, pemerataan distribusi, serta menjaga stabilitas ekonomi. Selain itu, kebijakan ini juga diarahkan untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi, menciptakan kesempatan kerja, dan menjaga kestabilan harga di masyarakat. Sementara itu, subbidang pengelolaan moneter berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam mengendalikan jumlah uang beredar di masyarakat.

Kebijakan tersebut meliputi penetapan cadangan wajib minimum bank, tingkat diskonto, pengendalian kredit, operasi pasar terbuka, hingga pengaturan nilai tukar mata uang asing. Dalam praktiknya, kebijakan moneter dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Secara umum, tujuan kebijakan moneter adalah mengendalikan jumlah uang beredar, menjaga stabilitas nilai rupiah, menyediakan kredit dengan tingkat bunga yang terjangkau guna mendorong peningkatan produksi, menciptakan lapangan kerja, serta memastikan pelaksanaannya tidak membebani kondisi keuangan negara maupun masyarakat. Subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan adalah bagian dari keuangan negara yang pengelolaannya diberikan kepada perusahaan yang sebagian atau seluruh modalnya dimiliki oleh negara, seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan dilakukan secara tersendiri sehingga hubungannya dengan APBN bersifat tidak langsung. Contohnya dapat dilihat pada penyertaan modal pemerintah kepada BUMN maupun setoran laba BUMN kepada pemerintah yang dicatat sebagai bagian dari pembiayaan dalam APBN.

Tujuan Pengelolaan Keuangan Negara

Menurut Richard Musgrave (1959), keuangan negara tidak hanya berkaitan dengan penerimaan dan pengeluaran pemerintah semata, tetapi juga mencakup fungsi alokasi sumber daya ekonomi, distribusi pendapatan, serta stabilisasi ekonomi yang berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi dan pengaruhnya terhadap aktivitas masyarakat. Berdasarkan pandangan tersebut, pengelolaan keuangan

negara memiliki beberapa tujuan utama, yaitu sebagai berikut: pengelolaan keuangan negara memiliki peranan penting dalam mendukung kestabilan dan pertumbuhan ekonomi nasional. Kebijakan penerimaan dan pengeluaran negara dapat mempengaruhi aktivitas ekonomi masyarakat, baik dari sisi konsumsi, produksi, maupun distribusi pendapatan.

Melalui kebijakan fiskal dalam APBN, pemerintah dapat mengatur penggunaan anggaran untuk menjaga keseimbangan ekonomi, mengendalikan inflasi, memperluas kesempatan kerja, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, kebijakan tersebut juga digunakan untuk mengurangi ketimpangan sosial melalui distribusi pendapatan yang lebih merata. Pengelolaan keuangan negara juga bertujuan untuk memastikan sumber daya ekonomi yang tersedia dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien demi mendukung pembangunan nasional. Dengan pengelolaan yang baik, pemerintah dapat mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus menjaga stabilitas kondisi perekonomian negara.



Gambar 7.4: Alur Pengelolaan Keuangan Negara
Sumber: Diolah Penulis.

Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Presiden memiliki kewenangan tertinggi dalam pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya, kewenangan tersebut dibagi kepada berbagai

pihak sesuai tugas dan tanggung jawab masing-masing. Menteri Keuangan bertanggung jawab dalam pengelolaan fiskal negara dan pengelolaan aset negara tertentu. Sementara itu, menteri dan pimpinan lembaga memiliki kewenangan dalam penggunaan anggaran pada instansi yang dipimpinnya. Pada tingkat daerah, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh gubernur, bupati, dan wali kota sesuai ketentuan yang berlaku.

Pembagian tugas tersebut dilakukan supaya pengelolaan keuangan negara berjalan lebih tertata, terbuka, dan memiliki tanggung jawab yang jelas pada setiap lembaga pemerintahan. Asas umum pengelolaan keuangan negara: dalam pelaksanaannya, pengelolaan keuangan negara harus dilakukan berdasarkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik agar penggunaan anggaran negara dapat berjalan secara tepat dan bertanggung jawab. Prinsip tersebut meliputi akuntabilitas, profesionalitas, keseimbangan hak dan kewajiban, keterbukaan informasi, serta pengawasan oleh lembaga yang independen. Dengan diterapkannya prinsip-prinsip tersebut, pengelolaan keuangan negara diharapkan mampu dilaksanakan secara terbuka, efektif, serta sesuai aturan hukum sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Daftar Pustaka

Akil, N. (2016). *Faktor-Faktor Penghambat Pengelolaan Anggaran Belanja Modal Pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Makassar* II. 46–58.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2014). *Penyimpangan Anggaran Naik.* https://www.bpk.go.id/news/penyimpangan-anggaran-naik.

Direktorat Jenderal Keuangan. (2014). Postur APBN Indonesia. *In Purwiyanto & K. W. D. Nugraha (Eds.), Sustainability (Switzerland) (Vol. 11, Issue 1).* Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Druke, H. (2007). Can E-Government Make Public Governance More Accountable? *In A. Shah, Public Sector Governance And Accountability Series: Performance Accountability And Combating Corruption (pp. 59-87).* Washington: The World Bank.

Dye, K. M. (2007). Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions. *In A. Shah, Public Sector Governance And Accountability Series: Performance Accountability And Combating Corruption (pp. 303-321).* Washington: The World Bank.

Kementerian Keuangan. (2018). *Ujian Dinas Tingkat I Kementerian Keuangan: Pengelolaan Keuangan Negara.* Jakarta: Tim Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia.

Mardiasmo. (2018). *Perpajakan Edisi Terbaru*. Yogyakarta: Andi Offset.

Mumpuni, M. (2014). *Pengantar Pengelolaan Keuangan Negara. Jakarta: STAN Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah*.

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy.* New York: McGraw-Hill.

Peters, B. G. (2007). *Performance-Based Accountability. In A. Shah, Public Sector Governance And Accountability Series: Performance Accountability And Combating Corruption (pp. 15-32).* Washington: The World Bank.

Shah, A., Shah, S. (2006). The New Vision of Local Governance And The Evolving Roles of Local Governments. *In A. Shah, Public Sector Governance And Accountability Series: Local Governance In Developing Countries (pp. 1-46).* Washington: The World Bank.

Siahaan, Marihot Pahala. (2013). *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers.

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

PROFIL PENULIS



Dr. H. Rasyid Tarmizi, S.H., S.E., M.M.

Buku ini adalah buku yang kedua puluh empat saya tulis bersama dengan TIM penulis buku Ekonomi dan Hukum pada Penerbit Sada Pustaka Tahun dari 2023-2026, sedangkan buku pertama saya adalah Buku Manajemen Ritel yang diterbitkan oleh Yayasan Nirwana Nusantara pada Tahun 2019. Saya Rasyid Tarmizi Lulus S1 Fakultas Ekonomi (FEB) Universitas Muhammadiyah Jakarta dan menyelesaikan Program Studi Magister Manajemen S2 di Fakultas Ekonomi (FEB) Universitas Tarumanegara Jakarta menyelesaikan pendidikan Program Doktor S3 pada Fakultas Ekonomi (FEB) Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah (UIN) Jakarta. Menyelesaikan S1 Sarjana Hukum di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Gunung Jati Tangerang, saat ini sedang menempuh studi lanjut Magister Ilmu Hukum (S2) pada Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta.

Dosen Tetap di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Raharja Tangerang sejak April 2004 hingga sekarang, mengampu Mata Kuliah Perpajakan, Pemeriksaan Akuntansi, Pasar Modal dan Manajemen Ritel. Aktif menulis di beberapa Jurnal Nasional dan Internasional dan juga menjadi Narasumber Pembicara di seminar-seminar, Lembaga Pendidikan serta Perguruan Tinggi tentang Perpajakan dan Perbankan Syariah. Menjadi Direktur Keuangan di PT. Salju Rubber Industri tahun 2000 sd 2006 dan Saat ini masih menjadi Auditor di beberapa perusahaan dan Konsultan Pajak, Direktur Operasional di PT. Harapan Permai Indonesia sejak 2015 hingga sekarang serta sebagai Auditor dan Legal di PT. Sahid Putra Harapan perusahaan bergerak dibidang Properti sejak 2016 hingga sekarang.

Email Penulis: rasyid@raharja.info.

BAB 8
HUKUM BELANJA NEGARA

Aini Rahmania, S.H., M.H.
Universitas Islam Negeri Salatiga

Pengertian Hukum Belanja Negara

Konsep negara hukum merupakan landasan fundamental dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia. Dalam perspektif negara hukum, seluruh tindakan dan kebijakan pemerintah wajib berpedoman pada ketentuan hukum yang berlaku serta diarahkan untuk menjamin perlindungan terhadap hak-hak warga negara (Jimly Asshiddiqie, 2010). Ketentuan tersebut dipertegas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Implikasi dari prinsip tersebut menuntut agar setiap bentuk pengelolaan sumber daya negara, termasuk pengelolaan keuangan negara, dilaksanakan berdasarkan asas legalitas, memiliki legitimasi konstitusional, serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan administrasi negara.

Sistem penganggaran yang efektif harus mampu menjalankan tiga fungsi pokok, yakni menjaga stabilitas fiskal secara menyeluruh, mengarahkan alokasi sumber daya berdasarkan prioritas strategis pemerintah, serta meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat (Mutiara Indryanti dkk, 2026). Ketiga fungsi tersebut, dalam konteks sistem hukum di Indonesia, memiliki landasan konstitusional melalui ketentuan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa tata kelola keuangan negara wajib dilaksanakan secara akuntabel dengan tujuan utama mencapai kesejahteraan masyarakat secara optimal. Hukum belanja negara merupakan bagian dari hukum keuangan negara yang mengatur mengenai kewenangan, prosedur, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban pengeluaran negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, belanja negara tidak hanya dipahami sebagai aktivitas administratif berupa pengeluaran uang negara, tetapi juga sebagai instrumen hukum dan kebijakan publik Sebagai upaya merealisasikan tujuan nasional yang telah ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945. Belanja negara dapat diartikan sebagai seluruh pengeluaran yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan berdampak pada menurunnya jumlah kekayaan bersih negara, yang dilakukan guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan

serta pelaksanaan pembangunan nasional. Pengertian tersebut tercantum dalam Pasal 1 angka 14 UU 17/2003 yang menegaskan bahwa setiap pengeluaran negara yang dilakukan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan nasional, pelayanan publik, maupun pelaksanaan fungsi negara lainnya termasuk ke dalam kategori belanja negara.

Dalam perspektif hukum keuangan negara, belanja negara tidak hanya dipahami sebagai aktivitas pengeluaran anggaran semata, melainkan juga sebagai instrumen penting dalam mewujudkan tujuan negara sesuai dengan amanat UUD 1945. Oleh karena itu, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (1) UU 17/2003 bahwa Setiap pengelolaan belanja negara harus direncanakan, dilaksanakan, serta dipertanggungjawabkan secara tertib dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, pelaksanaan anggaran negara harus berlandaskan pada prinsip efisiensi, efektivitas, ekonomis, transparansi, serta akuntabilitas, dengan tetap menjunjung nilai keadilan dan kepatutan dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun pelayanan kepada masyarakat. Dalam praktiknya, hukum belanja negara mencakup berbagai aspek, antara lain (moenteiro, 2019): (1) perencanaan anggaran negara, (2) pengalokasian belanja negara, (3) pelaksanaan anggaran, (4) pengadaan barang dan jasa pemerintah, (5) pengawasan dan audit keuangan negara, (6) pertanggungjawaban penggunaan APBN. Pengeluaran negara terbagi ke dalam dua kategori utama, yakni belanja pemerintah pusat dan transfer kepada pemerintah daerah (Bastian, 2019). Belanja pemerintah pusat dialokasikan untuk pembiayaan kementerian/lembaga beserta berbagai program strategis berskala nasional, sementara transfer ke daerah diarahkan untuk menunjang penyelenggaraan otonomi daerah serta mewujudkan pemerataan pembangunan di seluruh wilayah nasional. Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengelolaan belanja negara merupakan bentuk penggunaan kewenangan pemerintah yang harus dijalankan berdasarkan prinsip *good governance* (Soekarwo, 2003).

Oleh karena itu, Ketidaksesuaian dalam pemanfaatan anggaran negara dapat menimbulkan akibat hukum, baik dalam ranah

administrasi, keperdataan, maupun pidana, terutama apabila terdapat unsur penyalahgunaan wewenang atau tindak pidana korupsi. Dengan demikian, hukum belanja negara memiliki peran penting dalam menjamin agar pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara tertib, transparan, efektif, efisien, dan berpihak pada kepentingan masyarakat. Keberadaan hukum belanja negara juga menjadi instrumen pengawasan terhadap penggunaan uang negara agar sesuai dengan tujuan konstitusional negara kesejahteraan (*welfare state*). (Rahim dkk., 2023)

Dasar Hukum Belanja Negara

Belanja negara merupakan unsur yang tidak terpisahkan dari tata kelola keuangan negara yang mempunyai peranan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai negara hukum, seluruh aktivitas pengelolaan keuangan negara, termasuk belanja negara, pelaksanaannya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dasar hukum belanja negara memiliki peranan yang sangat penting dalam memastikan pengelolaan anggaran berlangsung secara transparan, akuntabel, efektif, serta selaras dengan tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi (Adrian Sutedi, 2012).

1. **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

   Landasan hukum mengenai belanja negara memiliki peranan yang sangat penting dalam memastikan pengelolaan anggaran negara berlangsung secara transparan, akuntabel, efektif, serta selaras dengan tujuan penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam konstitusi. Pengaturan pokok terkait belanja negara tercantum dalam Pasal 23 UUD 1945, yang menegaskan bahwa APBN ditetapkan setiap tahun melalui undang-undang serta dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab demi mewujudkan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

   Ketentuan ini menunjukkan bahwa belanja negara memiliki dimensi konstitusional karena berkaitan langsung dengan pelaksanaan fungsi negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, Pasal 23C UUD 1945 menyatakan bahwa

hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. Ketentuan ini menjadi dasar pembentukan berbagai regulasi di bidang keuangan negara, termasuk pengaturan mengenai belanja negara, perbendaharaan negara, dan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.

2. **Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara**
   UU ini merupakan regulasi utama yang mengatur pengelolaan keuangan negara, termasuk belanja negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 14, belanja negara diartikan sebagai kewajiban pemerintah pusat yang diakui dan mengakibatkan berkurangnya nilai kekayaan bersih negara.
3. **Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara**
   Dasar hukum lainnya yang berkaitan dengan belanja negara adalah UU Perbendaharaan Negara. UU ini mengatur tata kelola pelaksanaan APBN, termasuk mekanisme pencairan anggaran, pengelolaan kas negara, pengadaan barang dan jasa, hingga pertanggungjawaban bendahara negara.
4. **Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara**
   Belanja negara juga diawasi melalui mekanisme pemeriksaan keuangan negara. UU ini memberikan kewenangan kepada BPK yang bertugas melaksanakan pemeriksaan terhadap pengelolaan maupun tanggung jawab keuangan negara.
5. **Undang-Undang APBN yang Ditetapkan Setiap Tahun**
   Undang-Undang APBN memuat rincian mengenai sumber pendapatan negara, alokasi belanja negara, pembiayaan negara, serta prioritas pembangunan nasional yang akan dilaksanakan pemerintah. Dengan demikian, setiap belanja negara yang dilakukan Kementerian atau lembaga maupun transfer ke daerah harus sesuai dengan alokasi dan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN.
6. **Peraturan Pelaksana dan Regulasi Teknis**
   Selain undang-undang, pelaksanaan belanja negara juga diatur melalui berbagai regulasi teknis. Salah satu regulasi penting adalah

Perpres 16/2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mengatur mekanisme penggunaan anggaran negara dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Regulasi ini bertujuan menciptakan pengadaan yang efisien, transparan, kompetitif, dan bebas dari praktik korupsi.

Prinsip-Prinsip Belanja Negara

Belanja negara merupakan bagian penting dalam tata kelola keuangan negara yang dimanfaatkan sebagai pendanaan bagi pelaksanaan pemerintahan serta pembangunan di tingkat nasional. Belanja negara harus berpedoman pada prinsip-prinsip tertentu agar untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan benar-benar diarahkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan ketentuan Pasal 23C UUD 1945, penyelenggaraan keuangan negara wajib dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip umum pengelolaan keuangan negara. Prinsip tersebut mencakup asas-asas konvensional yang telah lama diterapkan, antara lain asas tahunan, universalitas, kesatuan, dan spesialitas. Selain itu, pengelolaan keuangan negara juga harus mengakomodasi prinsip-prinsip modern yang sejalan dengan praktik terbaik (*best practices*) dalam tata kelola keuangan publik. Prinsip modern tersebut mencakup akuntabilitas yang berfokus pada capaian hasil, profesionalisme, proporsionalitas, serta penerapan keterbukaan dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara (Penjelasan atas UU/17 Tahun 2003). Lebih lanjut ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU 17/2003 menegaskan bahwa pengelolaan keuangan negara wajib diselenggarakan secara tertib, patuh terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel dengan tetap menjunjung prinsip keadilan serta kepatutan. Ketentuan ini menunjukkan adanya penerapan prinsip *good financial governance* dalam tata kelola keuangan negara di Indonesia. Selain itu, prinsip tersebut selaras dengan konsep *good governance* yang diatur dalam UU Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang menitikberatkan pada penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, bertanggung jawab, bersih, dan terbebas dari penyalahgunaan kewenangan. (Indrawati, 2012)

Jenis-Jenis Belanja Negara

Belanja negara merupakan seluruh pengeluaran oleh pemerintah pusat dan dicatat sebagai pengurang terhadap nilai kekayaan bersih negara dan dialokasikan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, serta pembangunan nasional. Dalam sistem keuangan negara Indonesia, jenis-jenis belanja negara diatur dalam struktur APBN yang disusun berdasarkan kebutuhan penyelenggaraan negara dan prioritas pembangunan nasional.

Secara umum, belanja negara sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (8) UU APBN 2026 dibedakan menjadi dua kelompok utama, yaitu belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah. Pembagian tersebut bertujuan untuk menciptakan efektivitas pengelolaan keuangan negara sekaligus mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

1. Belanja Pemerintah Pusat

Belanja pemerintah pusat merupakan pengeluaran negara yang digunakan untuk membiayai kegiatan kementerian, lembaga negara, serta program strategis nasional yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Belanja ini digunakan untuk mendukung pelaksanaan fungsi pemerintahan, pelayanan publik, pertahanan negara, pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan berbagai program nasional lainnya. Anggaran belanja Pemerintah Pusat sebagaimana dijelaskan dalam UU APBN dikelompokkan atas:

a. Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi antara lain terdiri atas:
   1) Fungsi pelayanan umum merupakan bagian dari belanja Pemerintah Pusat yang diarahkan untuk mendukung efektivitas penyelenggaraan fungsi legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Belanja tersebut mencakup berbagai bentuk pelayanan publik, antara lain pelayanan administrasi, penyediaan barang dan jasa publik, pelayanan regulasi, serta bentuk pelayanan lainnya yang bertujuan meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat secara optimal;

2) Fungsi pertahanan merupakan bentuk belanja pemerintah pusat yang diarahkan untuk mendukung penyelenggaraan pertahanan negara secara efektif dan optimal dalam rangka menjaga kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta berkontribusi dalam menjaga stabilitas dan ketertiban dunia;
3) Fungsi ketertiban dan keamanan merupakan bagian dari belanja Pemerintah Pusat yang diarahkan untuk mendukung terciptanya stabilitas keamanan, ketertiban umum, penegakan hukum, serta ketenteraman masyarakat. Melalui fungsi ini, pemerintah berupaya meningkatkan kapasitas dan partisipasi masyarakat dalam mencegah, menangkal, dan menanggulangi berbagai bentuk pelanggaran hukum maupun gangguan keamanan yang berpotensi mengganggu kehidupan sosial. Selain itu, fungsi ini juga mencakup upaya penanggulangan bencana sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat;
4) Fungsi ekonomi merupakan bentuk belanja Pemerintah Pusat yang diarahkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional serta menjaga stabilitas daya beli masyarakat. Pelaksanaan fungsi ini diwujudkan melalui berbagai kebijakan dan program di sektor perdagangan, pengembangan koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), ketenagakerjaan, pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, energi dan sumber daya mineral, industri dan konstruksi, transportasi, serta telekomunikasi dan informatika. Melalui pengalokasian belanja pada sektor-sektor tersebut, pemerintah berupaya menciptakan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
5) Fungsi perlindungan lingkungan hidup merupakan bagian dari belanja Pemerintah Pusat yang diarahkan untuk mendukung peningkatan kualitas lingkungan hidup melalui upaya pelestarian sumber daya alam dan ekosistem,

pengelolaan tata ruang dan pertanahan secara berkelanjutan, serta berbagai bentuk kebijakan dan program perlindungan lingkungan lainnya guna menjaga keseimbangan dan keberlanjutan lingkungan hidup;

6) Fungsi perumahan dan fasilitas umum merupakan bagian dari belanja pemerintah pusat yang diarahkan untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap perumahan dan kawasan permukiman yang layak, aman, dan terjangkau. Selain itu, belanja pada sektor ini juga ditujukan untuk mendukung peningkatan kualitas hunian masyarakat melalui penyediaan sarana, prasarana, dan utilitas umum, serta pengembangan berbagai fasilitas publik lainnya guna menunjang terciptanya lingkungan permukiman yang sehat dan berkelanjutan;
7) Fungsi kesehatan merupakan bagian dari belanja Pemerintah Pusat yang diarahkan secara efektif dan optimal untuk memelihara, meningkatkan, serta menjamin derajat kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan kesehatan dan program pembangunan di bidang kesehatan;
8) Fungsi pariwisata merupakan bagian dari belanja Pemerintah Pusat yang diarahkan untuk mendukung penyediaan sarana dan prasarana, pelaksanaan berbagai kegiatan kepariwisataan, serta pengembangan promosi wisata. Selain itu, fungsi ini juga mencakup kegiatan standardisasi, penyebarluasan informasi, dan penyusunan data statistik kepariwisataan sebagai upaya mendukung pengembangan sektor pariwisata secara efektif dan berkelanjutan;
9) Fungsi agama merupakan bagian dari belanja Pemerintah Pusat yang diarahkan untuk mendukung peningkatan kualitas kehidupan beragama serta memperkuat kerukunan antarumat beragama dalam masyarakat. Alokasi belanja pada fungsi ini mencakup berbagai kegiatan, antara lain penyelenggaraan ibadah haji, pembinaan kehidupan keagamaan, serta peningkatan pemahaman dan pengamalan nilai-nilai ajaran agama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

10) Fungsi pendidikan dalam belanja pemerintah pusat diarahkan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia secara optimal di berbagai bidang kehidupan dengan tetap berlandaskan pada nilai-nilai moral dan akhlak mulia, sebagai upaya mewujudkan tujuan nasional dalam mencerdaskan kehidupan bangsa;
11) Fungsi perlindungan sosial merupakan bentuk belanja pemerintah pusat yang diarahkan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan sosial melalui penyediaan jaminan sosial, pemberdayaan sosial, penyuluhan sosial, bantuan sosial, serta berbagai bentuk perlindungan sosial lainnya. Kebijakan tersebut bertujuan memberikan perlindungan kepada masyarakat dari berbagai potensi risiko sosial yang dapat memengaruhi kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat.

b. Belanja pemerintah pusat menurut organisasi,
c. Belanja pemerintah pusat menurut program.

2. Transfer Ke Daerah

TKD adalah komponen pengeluaran negara yang diberikan kepada pemerintah daerah sebagai bentuk dukungan terhadap penyelenggaraan desentralisasi fiskal serta pelaksanaan otonomi daerah. Tujuan transfer ke daerah adalah untuk mengurangi ketimpangan pembangunan antar wilayah serta meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah. Transfer ke Daerah sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang APBN terdiri atas beberapa jenis yaitu:

a. DBH adalah dana yang berasal dari penerimaan APBN dan dialokasikan kepada daerah berdasarkan persentase tertentu sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan,
b. DAU adalah dana yang bersumber dari APBN yang diberikan kepada pemerintah daerah guna menciptakan keseimbangan kemampuan keuangan antarwilayah, sehingga dapat menunjang pelaksanaan desentralisasi serta penyelenggaraan pemerintahan daerah secara efektif,

c. DAK adalah dana yang diberikan kepada daerah tertentu untuk mendukung pendanaan program maupun kegiatan spesifik yang telah ditetapkan pemerintah sebagai bagian dari prioritas pembangunan nasional,
d. Dana Otonomi Khusus adalah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah tertentu yang memiliki kewenangan otonomi khusus sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku,
e. Dana Keistimewaan merupakan alokasi anggaran yang disalurkan oleh pemerintah pusat kepada daerah tertentu yang memperoleh predikat keistimewaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,
f. Dana Desa yang merupakan alokasi anggaran yang berasal dari APBN dan diberikan kepada desa untuk mendukung pendanaan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, serta pemberdayaan masyarakat desa.

Fungsi Belanja Negara

Dalam teori keuangan negara, fungsi belanja negara berkaitan erat dengan Fungsi APBN sebagai sarana kebijakan fiskal. Dalam pelaksanaannya, APBN dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai alat untuk mengelola pendapatan dan belanja negara dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional yang berlandaskan amanat UUD 1945. Ketentuan mengenai hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (4) UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa APBN mempunyai sejumlah fungsi strategis, antara lain sebagai berikut:

1. **Fungsi Otoritas**
   Fungsi ini menunjukkan bahwa anggaran negara berperan sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara pada periode tahun anggaran yang telah ditetapkan,
2. **Fungsi Perencanaan**
   Fungsi ini menunjukkan bahwa anggaran negara berperan sebagai pedoman bagi pemerintah dan manajemen penyelenggara negara

dalam menyusun serta menentukan arah pelaksanaan program dan kegiatan pada periode anggaran yang bersangkutan,

3. **Fungsi Pengawasan**
   Fungsi pengawasan dalam anggaran negara mengandung makna bahwa anggaran dijadikan sebagai instrumen kontrol dan evaluasi untuk menilai sejauh mana pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan telah berjalan sesuai dengan ketentuan, kebijakan, dan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya,
4. **Fungsi Alokasi**
   Fungsi alokasi menunjukkan bahwa anggaran negara harus dimanfaatkan secara optimal untuk mendukung penggunaan sumber daya secara efisien dan efektif, mengurangi tingkat pengangguran, serta meminimalkan terjadinya pemborosan dalam kegiatan perekonomian nasional.
5. **Fungsi Distribusi**
   Fungsi distribusi menunjukkan bahwa kebijakan anggaran negara harus disusun dan dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip keadilan serta kepatutan guna menciptakan pemerataan kesejahteraan masyarakat,
6. **Fungsi Stabilisasi**
   Fungsi stabilisasi menunjukkan bahwa anggaran pemerintah berperan sebagai instrumen kebijakan fiskal yang digunakan untuk menjaga serta menciptakan keseimbangan fundamental dalam perekonomian nasional.

Daftar Pustaka

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

Bastian, Indra. (2019). *Sistem Akuntansi Sektor Publik.* Jakarta: Salemba Empat.

Indrawati. (2012). Prinsip *Good Financial Governance* Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Mewujudkan *Clean Governance*, *Jurnal Perspektif*, Vol. XVII, No. 3.

Jimly Asshiddiqie. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika.

Josef Mario Monteiro. (2019). *Hukum Keuangan Negara dan Daerah*. Jakarta: Setara Press.

Mutiara Indryanti, dkk. (2026). Konstitualitas APBN Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal Dalam Sistem Hukum Keuangan Negara. *Jurnal Analisis Hukum dan Kebijakan*, Vol. 7, No.1.

Rahim, Abdur dkk. (2023). Pengelolaan Keuangan Negara Berdasarkan Hukum Administrasi Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003*. JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, Vol.6, No. 9.

Soekarwo. (2003). *Hukum Pengelolaan Keuangan Negara*. Surabaya: Airlangga University.

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 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2026 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 179, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7144).

PROFIL PENULIS



Aini Rahmania, S.H., M.H.

Ketertarikan penulis terhadap dunia Pendidikan dan Ilmu Hukum sejak menempuh Pendidikan di bangku sekolah. Ketertarikan tersebut mendorong penulis untuk terus mengembangkan kemampuan akademik, khususnya dalam bidang hukum tata negara. Semangat belajar dan keinginan untuk berkontribusi dalam dunia akademik membawa penulis untuk aktif dalam berbagai kegiatan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Penulis menempuh pendidikan menengah di Perguruan Islam Mathali'ul Falah dan berhasil lulus tahun 2010. Penulis kemudian melanjutkan ke Perguruan Tinggi dan berhasil menyelesaikan studi S1 di prodi Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga lulus pada tahun 2015. Dua tahun kemudian, penulis menyelesaikan studi S2 di prodi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia. Latar belakang Pendidikan tersebut semakin memperkuat kompetensi penulis dalam bidang hukum dan pengembangan akademik.

Saat ini penulis aktif berkecimpung di lingkungan Fakultas Syari'ah UIN Salatiga serta memiliki perhatian besar terhadap pengembangan keilmuan hukum yang adaptif terhadap perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat modern. Selain aktif dalam kegiatan akademik dan penelitian, penulis juga memiliki minat dalam pengembangan media pembelajaran kreatif dan inovatif guna mendukung proses pembelajaran yang interaktif, moderat, dan berkualitas. Melalui berbagai karya tulis dan kontribusi akademik, penulis berharap dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum, serta turut berkontribusi dalam menciptakan generasi yang kritis, moderat, dan berintegritas. Email Penulis: aini.rahmania@uinsalatiga.ac.id.

BAB 9
BARANG MILIK NEGARA

Dr. Anita Kamilah, S.H., M.H.
Universitas Suryakancana

Pengertian dan Dasar Hukum Barang Milik Negara

Terminologi Barang Milik Negara (BMN) merupakan konsep fundamental dalam ranah hukum administrasi negara dan hukum keuangan publik. Secara doktrinal, istilah ini merujuk pada keseluruhan harta kekayaan yang berada di bawah penguasaan yuridis negara sebagai akibat langsung dari pelaksanaan fungsi pemerintahan serta penyelenggaraan administrasi keuangan negara. Dalam konteks tata kelola pemerintahan modern, BMN mengemban peran konstitusional yang signifikan guna menopang penyelenggaraan fungsi eksekutif, optimalisasi pelayanan publik, serta percepatan pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi (Labuhane, dkk., 2025).

Secara normatif, definisi otoritatif BMN ditemukan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang secara eksplisit menetapkan bahwa BMN mencakup seluruh barang yang diperoleh melalui pembebanan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun perolehan lain yang diakui keabsahannya oleh hukum. Perolehan yang dikategorikan sah meliputi penerimaan melalui hibah atau sumbangan yang setara, pelaksanaan perjanjian atau kontrak yang mengikat secara hukum, penetapan berdasarkan amanat undang-undang, serta pengalihan kepemilikan berdasarkan putusan lembaga peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) (Taswin, 2024). Rumusan tersebut selanjutnya ditegaskan kembali melalui Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana telah mengalami perubahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020. Ketentuan ini menegaskan bahwa asal-usul perolehan merupakan unsur konstitutif yang menentukan status yuridis suatu benda sebagai BMN, sehingga akuntabilitas yuridis dan administratif atas setiap aset negara dapat ditegakkan secara konsisten (Ramdany, 2021). Kerangka regulasi yang membentuk arsitektur hukum pengelolaan BMN di Indonesia bersifat berlapis (*multilayer*), mencakup instrumen perundang-undangan dari tingkat undang-undang hingga peraturan menteri teknis. Beberapa instrumen normatif utama yang membentuk konstruksi hukum dimaksud antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, yang meletakkan fondasi konstitusional bagi penyelenggaraan keuangan negara secara menyeluruh.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, sebagai instrumen hukum yang mengatur pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara beserta aset-asetnya.
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), yang menggantikan UU Nomor 20 Tahun 1997 dan mengatur mekanisme penerimaan negara di luar sektor perpajakan.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 jo. PP Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagai instrumen regulasi primer yang menjabarkan tata kelola BMN secara komprehensif.
5. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40 Tahun 2024 Tentang Penggunaan BMN,
6. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020 Tentang Pemanfaatan BMN,
7. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 172 Tahun 2023 Tentang Pemusnahan dan Penghapusan BMN,
8. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.06/2016 Tentang Penatausahaan BMN. Berbagai peraturan teknis ini merupakan instrumen operasional yang menjabarkan secara rinci mekanisme pelaksanaan setiap tahapan pengelolaan BMN (Labuhane, dkk., 2025) (Amiri, 2015).

Perolehan Barang Milik Negara

Berdasarkan kerangka normatif Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, perolehan BMN bertumpu pada dua jalur utama yang diakui secara yuridis: pembiayaan melalui mekanisme APBN serta perolehan melalui instrumen hukum lain yang diakui keabsahannya. Konstruksi hukum ini mengandung implikasi konstitusional yang signifikan, yakni bahwa setiap aset yang berada dalam penguasaan pemerintah pusat mutlak memiliki dasar perolehan yang jelas, dapat diverifikasi secara administratif, dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis (Labuhane, 2025). Aset negara yang bersumber dari APBN diperoleh melalui mekanisme

pengadaan barang dan jasa pemerintah yang terstruktur. Secara tipologis, aset dimaksud dapat diklasifikasikan ke dalam lima kategori berikut:

1. Tanah yang ditetapkan sebagai aset tetap pemerintah adalah tanah yang secara fungsional dimaksudkan untuk menopang kegiatan operasional negara dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Kategori ini mencakup berbagai jenis mesin, kendaraan bermotor, perangkat elektronik, inventaris kantor, serta perlengkapan lain yang memiliki nilai ekonomis signifikan dengan masa manfaat melebihi dua belas bulan dan dalam kondisi siap guna.
3. Meliputi seluruh infrastruktur fisik bangunan yang diperuntukkan bagi penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan dan berada dalam kondisi siap operasional.
4. Jalan, irigasi, jaringan mencakup jalan, irigasi dan jaringan yang dibangun oleh pemerintah serta dimiliki dan/atau dikuasai oleh pemerintah dan dalam kondisi siap pakai.
5. Aset tetap lainnya mencakup aset tetap yang tidak dapat dikelompokkan ke dalam kelompok aset tetap di atas, yang diperoleh dan dimanfaatkan untuk kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai.

Selain jalur pembiayaan APBN, hukum positif Indonesia mengakui empat bentuk perolehan BMN melalui mekanisme di luar APBN, yang masing-masing memiliki rezim hukum tersendiri:

1. Hibah. Pengalihan aset dari pihak ketiga kepada negara tanpa kompensasi. Hibah dapat bersumber dari pemerintah daerah, BUMN, sektor swasta, organisasi internasional, maupun pihak lain yang diakui secara hukum. Meskipun tidak berasal dari APBN, aset hibah memperoleh status BMN secara penuh setelah melalui proses pencatatan dan penetapan status penggunaan.
2. Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap. BMN dapat lahir dari perampasan aset berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Aset hasil tindak pidana seperti korupsi, pencucian uang, atau penyelundupan dapat dialihkan secara yuridis menjadi milik negara.

3. Pelaksanaan Perjanjian atau Kontrak. Melalui skema kerja sama antara pemerintah dengan pihak ketiga, aset yang dibangun atau digunakan dapat beralih kepemilikannya kepada negara setelah periode kontrak berakhir. Mekanisme ini lazim digunakan dalam konteks pembangunan infrastruktur berbasis kemitraan.
4. Penetapan Berdasarkan Amanat Undang-Undang. Aset dapat memperoleh status BMN semata-mata berdasarkan norma hukum positif yang berlaku, tanpa memerlukan transaksi pengalihan secara eksplisit, sebagaimana terjadi dalam konteks restrukturisasi kelembagaan negara atau nasionalisasi (Khoirunnisa, 2025).

Pengelolaan Barang Milik Negara

Pengelolaan dalam ilmu administrasi publik pada hakikatnya merupakan serangkaian upaya terstruktur untuk mengatur dan mengarahkan sumber daya organisasi secara sistematis guna mencapai hasil yang optimal (Gie, 2003). Dalam konteks hukum administrasi negara, pengelolaan BMN diatur secara komprehensif dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, yang menetapkan siklus pengelolaan BMN sebagai berikut (Balirangeng, dkk).

1. **Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran**
   Tahap ini merupakan fondasi awal siklus pengelolaan, mencakup perumusan kebutuhan BMN secara terperinci dengan mempertautkan pengadaan yang telah dilaksanakan dengan kondisi terkini sebagai landasan perencanaan ke depan. Penganggaran dilakukan dengan mempertimbangkan prinsip efisiensi, efektivitas, dan ketersediaan alokasi anggaran.
2. **Pengadaan**
   Merupakan proses pemenuhan kebutuhan barang dan jasa pemerintah yang wajib dilaksanakan berdasarkan prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil, serta akuntabel.
3. **Penggunaan**
   Tahap ini mencakup kegiatan pengelolaan dan penatausahaan BMN oleh Pengguna Barang, yang dilaksanakan selaras dengan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan.

4. **Pemanfaatan**
   Merujuk pada pendayagunaan BMN yang tidak dipergunakan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian/lembaga, dengan syarat mutlak tidak mengubah status kepemilikan aset negara.
5. **Pengamanan dan Pemeliharaan**
   Pengamanan diarahkan pada terwujudnya tertib administrasi, tertib fisik, dan tertib hukum dalam pengelolaan BMN. Pemeliharaan bertujuan menjaga kondisi BMN agar senantiasa dalam keadaan baik dan siap dioperasionalkan secara berdaya guna.
6. **Penilaian**
   Merupakan proses sistematis untuk menghasilkan opini nilai atas suatu objek BMN pada waktu tertentu, sebagai basis pengambilan keputusan administratif dan finansial.
7. **Pemindahtanganan**
   Pengalihan kepemilikan BMN kepada pihak lain sebagai tindak lanjut dari penghapusan, yang dapat dilaksanakan melalui mekanisme penjualan, tukar-menukar, hibah, atau penyertaan modal pemerintah.
8. **Pemusnahan**
   Tindakan menghapuskan secara fisik dan/atau fungsional BMN yang tidak lagi dapat dimanfaatkan, melalui berbagai metode yang diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan.
9. **Penghapusan**
   Tindakan administratif berupa penghapusan BMN dari daftar inventaris negara melalui penetapan keputusan pejabat berwenang, yang sekaligus membebaskan Pengelola, Pengguna, dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas aset dimaksud.
10. **Penatausahaan**
    Rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan BMN secara tertib dan konsisten sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

11. **Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian**
    Pembinaan ditujukan mendorong seluruh aparatur agar secara kolektif mencapai tujuan pengelolaan BMN secara efektif dan efisien. Pengawasan dan pengendalian merupakan mekanisme pemantauan untuk memastikan kesesuaian pelaksanaan dengan standar normatif yang telah ditetapkan, dalam rangka mewujudkan manajemen aset negara yang akuntabel (Hartanto, 2014).

Asas-Asas Pengelolaan Barang Milik Negara

Pengelolaan BMN tidak dapat dilepaskan dari kerangka normatif tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Secara doktrinal, prinsip-prinsip good governance menuntut bahwa setiap tindakan administrasi pemerintahan, termasuk dalam ranah pengelolaan aset negara, harus memenuhi standar yang mencerminkan nilai-nilai demokrasi, akuntabilitas, dan supremasi hukum. Dalam konteks ini, pengelolaan BMN harus dilandaskan pada asas-asas berikut:

1. **Transparansi**
   Keseluruhan siklus pengelolaan BMN harus terbuka dan dapat diakses serta diawasi oleh publik. Asas ini merupakan instrumen pencegahan terhadap penyalahgunaan aset negara sekaligus sarana penguatan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.
2. **Akuntabilitas**
   Setiap tahap pengelolaan BMN harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, finansial, maupun yuridis, disertai sistem pelaporan yang akurat dan tepat waktu.
3. **Partisipasi**
   Pengelolaan BMN yang baik mensyaratkan keterlibatan aktif berbagai pemangku kepentingan, mencakup unsur pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta, agar keputusan yang diambil mencerminkan kepentingan seluruh lapisan masyarakat.
4. **Efisiensi dan Efektivitas**
   Pengelolaan BMN harus berorientasi pada optimalisasi pemanfaatan aset negara sehingga setiap unit aset mampu

memberikan kontribusi maksimal bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan dengan penggunaan sumber daya yang proporsional.

5. **Kepastian Hukum**
   Seluruh aktivitas pengelolaan BMN harus dilandasi oleh peraturan yang jelas, sistematis, dan diterapkan secara konsisten guna meminimalisir risiko sengketa hukum atas kepemilikan dan pengelolaan aset negara (Listiyaningsih, 2025).

Pemanfaatan Barang Milik Negara

Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020, pemanfaatan BMN didefinisikan sebagai pendayagunaan aset negara yang tidak dipergunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian/lembaga, dan/atau optimalisasi BMN, dengan syarat pokok tidak mengubah status kepemilikan (Taswin, 2024). Secara tipologis, hukum positif mengakui enam bentuk pemanfaatan BMN sebagai berikut:

1. **Sewa**
   Sewa merupakan bentuk pemanfaatan BMN di mana pihak lain diberikan hak menggunakan aset negara dalam jangka waktu tertentu dengan memberikan imbalan finansial kepada negara. Instrumen ini bertujuan mengoptimalkan aset yang belum atau tidak digunakan serta mendorong peningkatan PNBP. Jangka waktu sewa ditetapkan paling lama lima tahun dan dapat diperpanjang (Allagan, 2022).
2. **Pinjam Pakai**
   Merupakan penyerahan hak penggunaan BMN kepada instansi pemerintah lain tanpa kompensasi finansial, dengan kewajiban mengembalikan aset setelah berakhirnya masa peminjaman. Rezim hukum ini sejalan dengan konstruksi hukum perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 1740 KUHPerdata. Jangka waktu pinjam pakai paling lama lima tahun dan dapat diperpanjang.
3. **Kerja Sama Pemanfaatan (KSP)**
   Merupakan skema pendayagunaan BMN melalui kemitraan antara pemerintah dengan pihak lain, yang dalam praktiknya dikenal

sebagai *Public-Private Partnership* (PPP), yakni perjanjian jangka panjang antara sektor publik dan swasta untuk pembangunan atau pengelolaan infrastruktur negara. Jangka waktu KSP umum paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang; untuk infrastruktur paling lama lima puluh tahun.

4. **Bangun Guna Serah/Bangun Serah Guna (BGS/BSG)**
   BGS merupakan pemanfaatan tanah dan/atau bangunan negara di mana pihak ketiga membangun dan mengelola aset selama jangka waktu tertentu, kemudian menyerahkan kembali kepada negara beserta seluruh pengembangannya setelah kontrak berakhir. BSG mengharuskan penyerahan aset segera setelah pembangunan selesai, dengan pihak ketiga dikenai kewajiban kontribusi finansial. Jangka waktu BGS/BSG paling lama tiga puluh tahun dan tidak dapat diperpanjang.
5. **Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur (KSPI)**
   KSPI merupakan skema pemanfaatan BMN melalui kemitraan antara pemerintah dan badan usaha untuk pembangunan dan penyediaan infrastruktur publik guna mendukung pelayanan umum dan pembangunan nasional. Jangka waktu KSPI paling lama lima puluh tahun dan dapat diperpanjang.
6. **Kerja Sama Terbatas Untuk Pembiayaan Infrastruktur (KETUPI)**
   KETUPI merupakan skema terbaru yang diperkenalkan pada tahun 2020, dirancang untuk mengoptimalkan aset infrastruktur negara sekaligus menghimpun sumber pembiayaan alternatif di luar APBN. Objek KETUPI terbatas pada tanah dan/atau bangunan beserta fasilitasnya yang merupakan aset infrastruktur. Jangka waktu paling lama lima puluh tahun dan dapat diperpanjang (Taswin, 2024).

Pemanfaatan BMN wajib dilaksanakan dengan menjunjung tinggi tiga prinsip utama yang bersifat kumulatif: (1) tertib administrasi: setiap bentuk pemanfaatan BMN harus didukung oleh dokumentasi administrasi yang lengkap, akurat, dan dapat dipertanggungjawabkan, guna mencegah penyalahgunaan, kehilangan, maupun kerugian negara, (2) tertib hukum: pemanfaatan BMN harus memiliki dasar

hukum yang sah, memperoleh persetujuan dari pejabat berwenang, dan didukung oleh dokumen hukum yang valid guna menjamin kepastian hukum atas status dan penguasaan aset negara, (3) tertib fisik: aset negara yang dimanfaatkan harus terjaga eksistensi, kondisi, fungsi, dan keamanannya. Pemanfaatan tidak boleh mengakibatkan kerusakan, kehilangan, atau penurunan nilai ekonomis aset. (Rachmatarwata, 2019).

Penerapan tiga prinsip tersebut pada akhirnya diarahkan untuk mengabdi pada kepentingan nasional yang lebih luas. Pemanfaatan BMN tidak semata-mata ditujukan untuk menghasilkan penerimaan negara, melainkan juga untuk mengoptimalkan fungsi aset dalam menopang pembangunan nasional dan menjaga kekayaan negara agar senantiasa memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut, PP Nomor 27 Tahun 2014 menggariskan prinsip tambahan antara lain: tidak mengubah status kepemilikan BMN; tidak mengganggu tugas dan fungsi kementerian/lembaga; kewajiban penyetoran penerimaan ke kas negara; serta larangan penjaminan atau pengagungan BMN kepada pihak manapun (Suharyono).

Keuntungan dari pemanfaatan BMN berupa: (1) *In natura payment:* penambahan aset dari hasil kerjasama pemanfaatan BMN seperti: kantor pemerintah, infrastruktur, fasilitas publik dan pusat bisnis; (2) PNBN: penerimaan kas negara dari pemanfaatan BMN seperti uang sewa, kontribusi, *profit sharing, cost efficiency;* (3) *Multiplier Effect:* dampak pembangunan bagi perekonomian atas pemanfaatan BMN berupa pajak, investasi dan pendapatan masyarakat.

Kendala-Kendala Dalam Optimalisasi Barang Milik Negara

Optimalisasi pengelolaan BMN senantiasa dihadapkan pada berbagai hambatan struktural yang bersumber dari kelemahan kelembagaan, keterbatasan kapasitas aparatur, serta defisiensi dalam sistem informasi manajemen aset. Secara sistematis, permasalahan utama yang teridentifikasi dalam proses identifikasi dan inventarisasi BMN berupa properti umum dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. **Permasalahan Legalitas Aset**
   Sebagian besar BMN berupa properti umum menghadapi kendala berupa ketidaklengkapan dokumen legalitas, seperti sertifikat hak atas tanah yang belum tuntas serta ketidakjelasan batas-batas bidang tanah. Kondisi ini menghambat proses verifikasi yuridis aset dan menuntut koordinasi intensif dengan instansi pertanahan, terutama BPN.
2. **Keterbatasan Sumber Daya Manusia dan Sistem Informasi**
   Terbatasnya jumlah dan kompetensi aparatur pengelola BMN, diperparah dengan belum terintegrasinya sistem teknologi informasi, menyebabkan proses identifikasi dan inventarisasi tidak dapat dilakukan secara akurat dan komprehensif, serta menciptakan risiko kesalahan data dan ketiadaan sumber data terpadu (*single source of truth*).
3. **Keterbatasan Data Spasial**
   Minimnya ketersediaan data spasial dan pemetaan aset mengharuskan verifikasi dilakukan secara manual di lapangan, yang memerlukan sumber daya waktu dan anggaran yang besar.
4. **Ketiadaan Standar Operasional yang Komprehensif**
   Belum tersedianya Standar Operasional Prosedur (SOP) yang menyeluruh dan diterapkan secara konsisten menyebabkan proses identifikasi, inventarisasi, dan pengelolaan dokumen legalitas BMN belum berjalan secara terstandar dan efektif. (Widayat, 2026).

Berhadapan dengan permasalahan-permasalahan tersebut, berbagai strategi pembenahan dapat dirumuskan.

1. Pertama, untuk mengatasi defisiensi legalitas aset, diperlukan percepatan program sertifikasi BMN melalui kerja sama strategis dengan instansi pertanahan, penertiban dokumen kepemilikan secara menyeluruh, penyelesaian sengketa melalui mekanisme litigasi maupun non-litigasi, serta pembangunan basis data legalitas aset yang terintegrasi sebagai prasyarat kepastian hukum.
2. Kedua, peningkatan kapasitas sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan di bidang manajemen aset, penilaian aset, serta optimalisasi pemanfaatan BMN, dibarengi dengan rekrutmen tenaga profesional di bidang hukum, properti, teknologi

informasi, dan pemasaran aset, serta penerapan pembagian tugas berbasis SOP yang terstandar.

3. Ketiga, pengembangan sistem informasi BMN yang terintegrasi sebagai *single source of truth*, optimalisasi platform digital pemasaran aset seperti AESIA, serta integrasi data legal, fisik, dan finansial ke dalam satu platform terpadu guna mendukung pengambilan keputusan berbasis data.
4. Keempat, pemetaan aset berbasis *Geographic Information System* (GIS) dengan dukungan teknologi foto udara, *drone*, dan citra satelit, serta penyusunan basis data spasial yang terhubung dengan sistem informasi BMN guna meningkatkan akurasi verifikasi dan mempercepat proses inventarisasi.
5. Kelima, penyusunan dan penerapan SOP yang komprehensif mencakup seluruh siklus pengelolaan BMN, dilengkapi dengan mekanisme monitoring dan evaluasi berkala untuk memastikan konsistensi implementasi di seluruh unit kerja pemerintahan (Widayat, 2026).

Daftar Pustaka

Amiri, K. (2015). Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Secara Akuntabel Menuju Good Governance. *Potret Pemikiran*, 20(2), 32–33.

Allagan, H. B., Suharto, S., & Yogopriyatno, J. (2022). Analisis Implementasi Sewa Barang Milik Negara Dalam Peningkatan Pendapatan Negara Bukan Pajak. *PESIRAH: Jurnal Administrasi Publik*, 3(2), 51.

Balirangeng, M., Mokat, J. E. H., & Tumbel, G. H. (n.d.). Optimalisasi Pengelolaan Barang Milik Negara Di Pangkalan Penjagaan Laut Dan Pantai Kelas II Bitung. *Administro: Jurnal Kajian Kebijakan dan Ilmu Administrasi Negara*, 7(1), 41. https://ejurnal.unima.ac.id/index.php/administro/article/view/12195.

Gie, T. L. (2003). *Administrasi dan Manajemen Perkantoran Modern*. Liberty.

Hartanto, G., Mau, H. A., & Candra, M. (2025). Analisis Yuridis Pemanfaatan Barang Milik Negara (BMN) Pada Tanah Perkeretaapian Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum. *Journal Evidence of Law*, 4(2), 702–703. https://jurnal.erapublikasi.id/JEL/article/view/1499/951.

Hartanto, N. (2014). Implementasi PP No. 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Dalam Upaya Meningkatkan Efektivitas Pengelolaan Barang Dan Jasa. *Journal of Management Review*, 2(3), 223–237.

Khoirunnisa, T., Kalangi, L., & Afandi, D. (2025). Evaluasi Pengelolaan Barang Milik Negara Di Balai Pengembangan SDM Dan Penelitian Kominfo Manado. *Jurnal EMBA*, 13(3), 921.

Listiyaningsih, Ismail, & Iryani, D. (2025). Konsep Pengawasan Tata Kelola Barang Milik Negara Di Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan dan K3 Untuk Mewujudkan Good Governance. *Jurnal Global Ilmiah*, 2(4), 7.

Labuhane, K. N., & Rahman, A. (2025). Optimizing The Role of The Directorate General of State Assets In Realizing Transparent And Accountable Governance of State-Owned Assets. *Restorica: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara dan Ilmu Komunikasi*, 11(2), 68–134.

Ramdany, & Setiawati, Y. (2021). Analisis Penatausahaan Aset Tetap Barang Milik Negara (BMN). *Jurnal Akuntansi*, 10(2), 311–312. https://ejournal.utmj.ac.id/akuntansi/id/article/view/345/331.

Rachmatarwata, I. (2019, September 16). *Dialog Nasional IV IKN: Pemanfaatan Barang Milik Negara Untuk Pembiayaan Ibu Kota Negara Baru*. Jakarta.

Suharyono, K. P., & Hadiningrat, K. (n.d.). Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Negara Dalam Rangka Pembiayaan Ibu Kota Negara Nusantara. *Jurnal Lemhannas RI*, 11(1), 54.

Taswin. (2024). Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Negara Untuk Mendukung Peningkatan Penerimaan Dan Efisiensi Anggaran Pada Kementerian/Lembaga. *HUMANITIS: Jurnal Humaniora, Sosial dan Bisnis*, 2(11), 1554–1564.

Widayat, W., & Rahayu, N. S. (2026). Strategi Optimalisasi Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Berupa Properti Umum Pada Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN). *JEMSI (Jurnal Ekonomi Manajemen Sistem Informasi)*, 7(3), 2075–2076.

PROFIL PENULIS



Dr. Anita Kamilah, S.H., M.H.

Lahir di Bandung 9 Januari 1969, lulus pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Program Kekhususan Hukum Keperdataan tahun 1991. Kemudian melanjutkan studi pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung Jurusan Hukum Bisnis lulus tahun 2004, dan pada tahun 2011 lulus pada Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Katolik Parahyangan Bandung. Sejak tahun 1994 sebagai Dosen Fakultas Hukum, kemudian menjadi Dosen pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Suryakancana. Pada saat ini menjabat sebagai Wakil Rektor III Bidang Kemahasiswaan dari tahun 2015 sampai dengan sekarang. Aktif diberbagai pertemuan ilmiah, memberikan legal opini serta menjadi saksi ahli pada kasus-kasus hukum perdata, hukum bisnis, serta hukum agraria.

Aktif menulis pada jurnal nasional maupun jurnal internasional, salah satu diantaranya berjudul: *Corporate crime in expropriating land rights through intimidation and criminalization*. Mata kuliah yang dibina pada S1 Fakultas Hukum, yaitu: Hukum Perdata, Hukum Agraria, Hukum Dagang, Hukum Perikatan, dan Hukum Perdata Internasional. Adapun mata kuliah yang dibina di Program Pascasarjana Ilmu Hukum adalah: Teori Ilmu Hukum dan Hukum Fiskal. Tulisan tentang Barang Milik Negara memiliki keterkaitan salah satunya dengan Bidang Hukum Fiskal.

BAB 10
BADAN LAYANAN UMUM DALAM SISTEM KEUANGAN NEGARA

Siti Mastoah, S.H., M.H.
Universitas Nasional

Pengertian dan Dasar Hukum Badan Layanan Umum

Sebagai bagian dari reformasi pengelolaan keuangan negara, pemerintah memperkenalkan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai suatu model kelembagaan yang dirancang untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kehadiran BLU dilatarbelakangi oleh kebutuhan akan sistem pengelolaan keuangan yang lebih fleksibel bagi instansi pemerintah tertentu yang secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. Fleksibilitas tersebut dianggap penting karena karakteristik pelayanan publik sering kali membutuhkan kecepatan, efisiensi, dan kemampuan menyesuaikan diri terhadap kebutuhan masyarakat yang terus berkembang (Waluyo, 2010; Muhammadong, 2018).

Secara normatif, Badan Layanan Umum memperoleh dasar hukum melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam Pasal 68 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel. Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 (UU No. 1 Tahun 2004; PP No. 23 Tahun 2005). Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan pencarian keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Definisi tersebut menunjukkan bahwa orientasi utama BLU adalah pelayanan publik, bukan pencarian laba sebagaimana badan usaha pada umumnya (PP No. 23 Tahun 2005; Rongiyati, 2011). Dari definisi tersebut dapat dipahami bahwa BLU merupakan instrumen yang digunakan pemerintah untuk menjembatani kebutuhan pelayanan publik yang efektif dengan tuntutan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Dalam perspektif administrasi publik, model seperti ini berkembang seiring munculnya gagasan *New Public Management*

yang mendorong sektor publik mengadopsi prinsip-prinsip manajemen modern guna meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat (Hood, 1991; Muhammadong, 2018).

Salah satu karakteristik utama BLU adalah adanya fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan. Fleksibilitas tersebut memungkinkan instansi yang menerapkan pola BLU menggunakan pendapatan yang diperoleh dari layanan untuk mendukung peningkatan kualitas pelayanan tanpa harus melalui prosedur birokrasi yang panjang. Meskipun demikian, penggunaan dana tersebut tetap harus dilakukan sesuai prinsip akuntabilitas dan pertanggungjawaban keuangan negara (Rongiyati, 2011; Waluyo, 2010). Dalam praktiknya, pola pengelolaan keuangan BLU diterapkan pada berbagai sektor pelayanan publik, antara lain rumah sakit pemerintah, perguruan tinggi negeri, lembaga penelitian, balai pelatihan, dan unit pelayanan teknis lainnya. Penerapan pola BLU pada berbagai sektor tersebut menunjukkan bahwa negara berupaya menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih adaptif terhadap kebutuhan masyarakat tanpa mengurangi fungsi pengawasan terhadap penggunaan keuangan negara (PP No. 23 Tahun 2005; Kementerian Keuangan RI, 2024). Keberadaan BLU juga menunjukkan adanya perubahan paradigma dalam pengelolaan keuangan negara. Jika sebelumnya keberhasilan suatu instansi lebih banyak diukur dari kepatuhan terhadap prosedur administrasi, maka melalui pola BLU penilaian kinerja mulai diarahkan pada pencapaian hasil dan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dengan demikian, aspek efektivitas, efisiensi, dan manfaat pelayanan menjadi bagian penting dalam pengukuran kinerja instansi pemerintah (Mardiasmo, 2018; Mahmudi, 2015).

Dari perspektif Hukum Keuangan Negara, BLU merupakan bentuk inovasi kelembagaan yang menggabungkan prinsip akuntabilitas keuangan negara dengan kebutuhan fleksibilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, keberadaan BLU dapat dipandang sebagai salah satu instrumen reformasi sektor publik yang bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat tanpa mengurangi prinsip transparansi dan pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan negara (Saidi, 2018; Sutedi, 2020).

Kedudukan Badan Layanan Umum Dalam Sistem Keuangan Negara

Pembahasan mengenai kedudukan Badan Layanan Umum (BLU) dalam sistem keuangan negara menjadi penting karena BLU memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan satuan kerja pemerintah pada umumnya. Di satu sisi BLU merupakan bagian dari instansi pemerintah yang menjalankan fungsi pelayanan publik, namun di sisi lain BLU diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan yang tidak dimiliki oleh sebagian besar satuan kerja pemerintah. Kondisi tersebut sering menimbulkan pertanyaan mengenai status hukum BLU dan kedudukan keuangan yang dikelolanya dalam sistem keuangan negara (Rongiyati, 2011; Saidi, 2018).

Secara kelembagaan, BLU bukan merupakan badan hukum yang berdiri sendiri. BLU tetap berada dalam struktur kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah yang menjadi induknya. Oleh karena itu, pembentukan BLU tidak mengubah status suatu instansi pemerintah menjadi badan usaha maupun badan hukum yang terpisah dari negara. Fleksibilitas yang diberikan kepada BLU hanya berkaitan dengan pola pengelolaan keuangannya, bukan pada status kelembagaannya sebagai bagian dari pemerintah (PP No. 23 Tahun 2005; Sutedi, 2020). Kedudukan BLU sebagai bagian dari instansi pemerintah menunjukkan bahwa seluruh aktivitas yang dilakukan tetap diarahkan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Berbeda dengan badan usaha yang berorientasi pada keuntungan, BLU dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Dengan demikian, orientasi pelayanan tetap menjadi karakter utama yang membedakan BLU dari bentuk kelembagaan lainnya (Muhammadong, 2018; PP No. 23 Tahun 2005). Dari perspektif hukum keuangan negara, salah satu aspek yang paling penting adalah status keuangan yang dikelola oleh BLU. Meskipun BLU diberikan kewenangan untuk menggunakan pendapatan yang diperolehnya secara langsung, hal tersebut tidak mengubah status pendapatan tersebut sebagai bagian dari keuangan negara.

Konsep keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dikelola oleh berbagai institusi pemerintah (UU No. 17 Tahun 2003; Saidi, 2018). Dengan demikian, pendapatan yang diperoleh rumah sakit BLU dari pelayanan kesehatan, pendapatan perguruan tinggi dari layanan pendidikan, maupun berbagai penerimaan lainnya tetap merupakan bagian dari keuangan negara. Fleksibilitas yang dimiliki BLU hanya memberikan kemudahan dalam pemanfaatan dana tersebut untuk mendukung peningkatan kualitas pelayanan, bukan mengubah status hukumnya menjadi kekayaan yang terpisah dari negara (Rongiyati, 2011; Sutedi, 2020). Hubungan antara BLU dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) juga menunjukkan bahwa BLU tetap berada dalam sistem keuangan negara. Selain memperoleh pendapatan dari layanan yang diberikan kepada masyarakat, BLU pada umumnya masih menerima alokasi dana yang bersumber dari APBN maupun APBD. Oleh karena itu, seluruh aktivitas keuangan BLU tetap harus direncanakan, dilaksanakan, dan dipertanggungjawabkan sesuai prinsip pengelolaan keuangan negara yang berlaku (UU No. 1 Tahun 2004; PP No. 23 Tahun 2005). Kedudukan BLU dalam sistem keuangan negara juga dapat dipahami melalui pengawasan yang dilakukan terhadap pengelolaan keuangannya. Sebagai bagian dari keuangan negara, pengelolaan keuangan BLU tetap menjadi objek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Selain itu, BLU juga berada dalam pengawasan kementerian atau lembaga induknya serta aparat pengawasan intern pemerintah. Mekanisme pengawasan tersebut menunjukkan bahwa negara tetap mempertahankan kontrol terhadap pengelolaan dana publik meskipun memberikan fleksibilitas tertentu kepada BLU (UU No. 15 Tahun 2004; Rongiyati, 2011). Untuk memahami posisi BLU secara lebih jelas, perlu dibedakan antara BLU dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Meskipun keduanya sama-sama dapat memperoleh pendapatan dari aktivitas yang dijalankannya, terdapat perbedaan mendasar dari segi tujuan, status kelembagaan, dan kedudukan kekayaannya. BUMN merupakan badan usaha yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, sedangkan BLU tetap merupakan bagian dari instansi pemerintah

dengan kekayaan yang tidak dipisahkan dari negara (UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN; Saidi, 2018).

Perbedaan tersebut berimplikasi pada tujuan yang hendak dicapai oleh masing-masing lembaga. BUMN pada dasarnya menjalankan kegiatan usaha yang memungkinkan adanya orientasi keuntungan, sedangkan BLU berfokus pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, ukuran keberhasilan BLU tidak semata-mata ditentukan oleh besarnya pendapatan yang diperoleh, tetapi juga oleh kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat (Mahmudi, 2015; Mardiasmo, 2018). Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa BLU menempati posisi yang unik dalam sistem keuangan negara Indonesia. BLU tetap merupakan bagian dari pemerintah dan seluruh sumber daya yang dikelolanya tetap berada dalam lingkup keuangan negara. Namun demikian, negara memberikan fleksibilitas tertentu dalam pengelolaan keuangan agar instansi pelayanan publik mampu bekerja secara lebih efektif, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, kedudukan BLU mencerminkan upaya negara untuk menyeimbangkan antara prinsip akuntabilitas keuangan negara dan tuntutan peningkatan kualitas pelayanan publik (Saidi, 2018; Sutedi, 2020).

Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

Salah satu karakteristik utama yang membedakan Badan Layanan Umum (BLU) dari satuan kerja pemerintah pada umumnya adalah adanya fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan. Fleksibilitas tersebut diberikan untuk mendukung peningkatan kualitas pelayanan publik tanpa mengabaikan prinsip akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, pola pengelolaan keuangan BLU sering dipandang sebagai bentuk keseimbangan antara kebutuhan efisiensi pelayanan dan tuntutan pertanggungjawaban penggunaan dana publik (Rongiyati, 2011; Waluyo, 2010).

Fleksibilitas pengelolaan keuangan BLU diwujudkan melalui Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU). Melalui pola ini, instansi yang telah memperoleh status BLU diberikan kewenangan tertentu dalam mengelola pendapatan, belanja, kas,

piutang, utang, dan aset yang digunakan untuk mendukung penyelenggaraan layanan kepada masyarakat. Meskipun demikian, seluruh aktivitas tersebut tetap dilaksanakan dalam kerangka pengelolaan keuangan negara dan tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (PP No. 23 Tahun 2005; PP No. 74 Tahun 2012).

1. Sumber Pendapatan Badan Layanan Umum

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BLU dapat memperoleh pendapatan dari berbagai sumber. Berbeda dengan satuan kerja pemerintah biasa yang sebagian besar bergantung pada alokasi APBN atau APBD, BLU diberikan kesempatan untuk memperoleh pendapatan secara langsung dari layanan yang diselenggarakannya. Pendapatan tersebut selanjutnya dapat digunakan kembali untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat (PP No. 23 Tahun 2005; Kementerian Keuangan RI, 2024). Sumber pendapatan BLU pada umumnya berasal dari layanan yang diberikan kepada masyarakat. Sebagai contoh, rumah sakit BLU memperoleh pendapatan dari pelayanan kesehatan, perguruan tinggi memperoleh pendapatan dari layanan pendidikan, sedangkan lembaga pelatihan memperoleh pendapatan dari kegiatan pelatihan yang diselenggarakan. Pendapatan tersebut menjadi salah satu instrumen penting untuk mendukung keberlanjutan layanan yang diberikan kepada masyarakat (Rongiyati, 2011). Selain berasal dari layanan, BLU juga dapat memperoleh pendapatan dari hibah, hasil kerja sama dengan pihak lain, pemanfaatan aset, maupun sumber lain yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Diversifikasi sumber pendapatan tersebut dimaksudkan agar BLU memiliki kemampuan yang lebih baik dalam menjaga kualitas pelayanan tanpa sepenuhnya bergantung pada anggaran pemerintah (PP No. 23 Tahun 2005; Waluyo, 2010). Meskipun memiliki berbagai sumber pendapatan, seluruh penerimaan yang diperoleh BLU tetap harus dicatat dan dikelola sesuai prinsip pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian, fleksibilitas yang diberikan kepada BLU tidak menghilangkan kewajiban untuk menyelenggarakan administrasi keuangan secara tertib dan dapat dipertanggungjawabkan (Saidi, 2018).

2. Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA)

Sebagai bentuk pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan, BLU diwajibkan menyusun Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA). Dokumen ini memiliki kedudukan penting karena menjadi pedoman dalam pelaksanaan kegiatan dan penggunaan anggaran selama satu tahun anggaran. RBA pada dasarnya memuat target kinerja, proyeksi pendapatan, rencana belanja, serta berbagai program yang akan dilaksanakan oleh BLU (PP No. 23 Tahun 2005; PMK tentang Pengelolaan BLU).

Keberadaan RBA menunjukkan bahwa fleksibilitas yang diberikan kepada BLU bukan berarti pengelolaan keuangan dilakukan tanpa perencanaan. Sebaliknya, seluruh aktivitas keuangan harus direncanakan secara sistematis agar penggunaan sumber daya dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Dengan adanya RBA, pemerintah juga dapat melakukan pengawasan terhadap kesesuaian antara target kinerja dan penggunaan anggaran yang dilakukan oleh BLU (Mahmudi, 2015). Dalam praktiknya, RBA berfungsi sebagai instrumen yang menghubungkan aspek keuangan dengan pencapaian kinerja. Oleh karena itu, penyusunan RBA tidak hanya berfokus pada besarnya anggaran yang dibutuhkan, tetapi juga mempertimbangkan hasil yang ingin dicapai dari penggunaan anggaran tersebut. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip penganggaran berbasis kinerja yang menjadi salah satu ciri reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia (Mardiasmo, 2018).

3. Penggunaan Pendapatan BLU

Salah satu bentuk fleksibilitas yang paling menonjol dalam pengelolaan keuangan BLU adalah kewenangan untuk menggunakan pendapatan yang diperoleh secara langsung. Pada satuan kerja pemerintah biasa, sebagian besar penerimaan harus terlebih dahulu disetor ke kas negara sebelum dapat digunakan kembali melalui mekanisme anggaran. Sebaliknya, BLU diberikan keleluasaan untuk memanfaatkan pendapatan yang diperoleh guna mendukung kegiatan operasional dan peningkatan kualitas layanan (PP No. 23 Tahun 2005; Rongiyati, 2011).

Kewenangan tersebut diberikan karena kebutuhan pelayanan publik seringkali menuntut tindakan yang cepat. Sebagai contoh, rumah sakit BLU dapat menggunakan pendapatannya untuk membeli obat-obatan, memperbaiki peralatan medis, atau meningkatkan fasilitas pelayanan kesehatan tanpa harus menunggu proses birokrasi yang panjang. Mekanisme ini diharapkan dapat meningkatkan responsivitas pelayanan kepada masyarakat (Waluyo, 2010).

Namun demikian, penggunaan pendapatan BLU tetap harus memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Setiap penggunaan dana harus dapat dibuktikan manfaatnya bagi peningkatan kualitas pelayanan serta dilaporkan dalam sistem pelaporan keuangan yang berlaku. Dengan demikian, fleksibilitas yang diberikan kepada BLU tidak boleh dimaknai sebagai kebebasan tanpa batas dalam menggunakan dana publik (Saidi, 2018).

4. Pengelolaan Kas dan Aset

Selain diberikan fleksibilitas dalam penggunaan pendapatan, BLU juga memiliki kewenangan tertentu dalam pengelolaan kas dan aset. Pengelolaan tersebut dimaksudkan agar BLU dapat menjaga kelancaran operasional pelayanan serta memanfaatkan sumber daya yang dimiliki secara optimal (PP No. 23 Tahun 2005). Dalam konteks pengelolaan kas, BLU diberikan keleluasaan untuk mengatur arus kas yang dimilikinya guna mendukung kebutuhan operasional. Fleksibilitas tersebut sangat penting terutama bagi instansi yang memiliki volume pelayanan tinggi, seperti rumah sakit dan perguruan tinggi. Melalui pengelolaan kas yang baik, BLU dapat memastikan bahwa kebutuhan pelayanan masyarakat dapat terpenuhi secara berkelanjutan (Rongiyati, 2011). Adapun terkait aset, BLU dapat memanfaatkan aset yang dikuasainya untuk mendukung penyelenggaraan pelayanan publik. Namun demikian, aset tersebut tetap merupakan barang milik negara atau barang milik daerah yang pengelolaannya harus mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, pemanfaatan aset oleh BLU tidak dapat dilakukan secara bebas sebagaimana aset milik badan usaha swasta (UU No. 1 Tahun 2004; PP No. 23 Tahun 2005). Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa pola pengelolaan keuangan BLU pada dasarnya dirancang untuk memberikan fleksibilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Fleksibilitas tersebut mencakup pengelolaan pendapatan, penyusunan anggaran, penggunaan dana, serta pengelolaan kas dan aset. Meskipun demikian, seluruh aktivitas tersebut tetap berada dalam kerangka keuangan negara dan harus dilaksanakan sesuai prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. Dengan demikian, pengelolaan keuangan BLU merupakan instrumen yang memungkinkan negara meningkatkan kualitas pelayanan publik tanpa mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola keuangan negara yang baik (*good governance*) (Mardiasmo, 2018; Mahmudi, 2015).

Akuntabilitas dan Tantangan Pengelolaan Badan Layanan Umum

Pemberian fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan kepada Badan Layanan Umum (BLU) tidak berarti mengurangi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan penggunaan keuangan negara. Justru sebaliknya, semakin besar fleksibilitas yang diberikan, semakin besar pula tuntutan akuntabilitas yang harus dipenuhi. Prinsip ini sejalan dengan konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang menekankan pentingnya transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan pertanggungjawaban dalam pengelolaan sumber daya publik (Mardiasmo, 2018; Mahmudi, 2015). Sebagai bagian dari sistem keuangan negara, BLU tetap wajib menyelenggarakan sistem pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap penerimaan, pengeluaran, aset, dan kewajiban yang dikelola oleh BLU harus dicatat secara tertib serta disajikan dalam laporan keuangan yang dapat menggambarkan kondisi keuangan dan kinerja instansi secara akurat. Kewajiban tersebut merupakan konsekuensi logis dari status BLU sebagai pengelola dana publik yang berasal dari negara maupun dari

masyarakat pengguna layanan (UU No. 1 Tahun 2004; PP No. 23 Tahun 2005). Laporan keuangan BLU tidak hanya berfungsi sebagai sarana pertanggungjawaban administratif, tetapi juga sebagai instrumen evaluasi terhadap efektivitas pengelolaan keuangan dan kualitas pelayanan yang diberikan.

Melalui laporan keuangan, pemerintah dapat menilai sejauh mana sumber daya yang tersedia telah dimanfaatkan untuk mencapai tujuan pelayanan publik yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, kualitas laporan keuangan menjadi salah satu indikator penting dalam menilai keberhasilan pengelolaan BLU (Mahmudi, 2015). Selain melalui mekanisme pelaporan, pengelolaan keuangan BLU juga berada dalam sistem pengawasan yang berlapis. Pengawasan internal dilakukan oleh pimpinan instansi, satuan pengawasan internal, serta Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Pengawasan ini bertujuan memastikan bahwa pengelolaan keuangan dan pelaksanaan kegiatan berjalan sesuai ketentuan yang berlaku serta mampu mendukung pencapaian tujuan organisasi secara efektif (Sutedi, 2020). Di samping pengawasan internal, pengelolaan keuangan BLU juga menjadi objek pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangan tersebut merupakan konsekuensi dari kedudukan BLU sebagai bagian dari pengelola keuangan negara. Melalui pemeriksaan yang dilakukan BPK, dapat diketahui apakah pengelolaan keuangan BLU telah dilaksanakan secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (UU No. 15 Tahun 2004; UU No. 15 Tahun 2006). Meskipun secara konseptual BLU dirancang untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, dalam praktiknya masih terdapat berbagai tantangan yang perlu mendapat perhatian. Salah satu tantangan utama adalah menjaga keseimbangan antara orientasi pelayanan publik dan kebutuhan untuk memperoleh pendapatan. Fleksibilitas yang diberikan kepada BLU memungkinkan instansi memperoleh pendapatan dari layanan yang diberikan, namun kondisi tersebut berpotensi menimbulkan kecenderungan untuk lebih fokus pada aspek pendapatan dibandingkan peningkatan kualitas pelayanan apabila tidak diimbangi dengan sistem pengawasan yang memadai (Rongiyati, 2011). Tantangan berikutnya berkaitan dengan kapasitas

tata kelola organisasi. Tidak semua instansi yang menerapkan pola BLU memiliki sumber daya manusia dan sistem manajemen yang memadai untuk mengelola fleksibilitas keuangan secara optimal.

Dalam beberapa kasus, kelemahan perencanaan, pengendalian internal, dan manajemen risiko dapat mengurangi efektivitas pelaksanaan pola pengelolaan keuangan BLU (Muhammadong, 2018). Selain itu, pengelolaan aset dan pemanfaatan sumber daya juga sering menjadi perhatian dalam praktik penyelenggaraan BLU. Fleksibilitas yang diberikan dalam pengelolaan aset harus tetap diimbangi dengan kepatuhan terhadap ketentuan mengenai barang milik negara dan barang milik daerah. Apabila pengawasan tidak berjalan secara optimal, terdapat risiko terjadinya penyimpangan yang dapat menimbulkan kerugian bagi keuangan negara maupun menurunkan kualitas pelayanan publik yang seharusnya menjadi tujuan utama BLU (Saidi, 2018). Perkembangan teknologi informasi dan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang semakin berkualitas juga menjadi tantangan tersendiri bagi pengelolaan BLU. Instansi yang menerapkan pola BLU dituntut tidak hanya mampu mengelola keuangan secara baik, tetapi juga mampu berinovasi dalam penyediaan layanan yang cepat, mudah, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, penguatan tata kelola *digital* dan peningkatan kompetensi sumber daya manusia menjadi aspek penting dalam pengembangan BLU di masa mendatang (Mardiasmo, 2018). Terlepas dari berbagai tantangan tersebut, keberadaan BLU pada dasarnya menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk menghadirkan model pengelolaan keuangan yang lebih adaptif terhadap kebutuhan pelayanan publik. Fleksibilitas yang diberikan kepada BLU telah membuka ruang bagi instansi pelayanan untuk meningkatkan kualitas layanan secara lebih efektif dibandingkan pola pengelolaan keuangan konvensional. Oleh karena itu, penguatan sistem akuntabilitas dan pengawasan menjadi faktor kunci agar tujuan pembentukan BLU dapat tercapai secara optimal tanpa mengurangi prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik.

Penutup

Badan Layanan Umum merupakan salah satu bentuk reformasi pengelolaan keuangan negara yang dirancang untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui pemberian fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan. Kehadiran BLU menunjukkan adanya perubahan paradigma dari pengelolaan keuangan yang semata-mata berorientasi pada kepatuhan administratif menuju pengelolaan yang juga menekankan aspek kinerja, efektivitas, dan manfaat pelayanan bagi masyarakat (Waluyo, 2010; Mardiasmo, 2018). Sebagai bagian dari instansi pemerintah, BLU tetap berada dalam sistem keuangan negara sehingga seluruh pendapatan, belanja, aset, dan kewajiban yang dikelolanya tetap tunduk pada prinsip akuntabilitas dan pengawasan keuangan negara.

Meskipun diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan, BLU tidak kehilangan karakter utamanya sebagai penyelenggara pelayanan publik yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat, bukan mencari keuntungan (PP No. 23 Tahun 2005; Saidi, 2018). Pengelolaan keuangan BLU yang meliputi pengelolaan pendapatan, penyusunan Rencana Bisnis dan Anggaran, penggunaan dana, serta pengelolaan kas dan aset merupakan instrumen untuk mendukung peningkatan kualitas pelayanan. Namun demikian, keberhasilan penerapan pola BLU sangat bergantung pada kemampuan instansi dalam menerapkan prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dalam setiap aktivitas yang dilakukan (Mahmudi, 2015). Pada akhirnya, keberadaan BLU harus dipahami sebagai upaya negara untuk menyeimbangkan antara kebutuhan fleksibilitas dalam pelayanan publik dengan kewajiban menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, penguatan sistem pengawasan, peningkatan kualitas tata kelola, dan pengembangan kapasitas sumber daya manusia menjadi faktor penting agar BLU mampu menjalankan fungsinya secara optimal dalam mendukung terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas dan berkelanjutan.

Daftar Pustaka

(2018). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.

(2018). *Hukum Keuangan Negara.* Jakarta: Rajawali Pers.

(2020). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

(2020). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

(2015). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Christopher Hood. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, Vol. 69, No. 1.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Laporan Kinerja Pengelolaan Badan Layanan Umum. Jakarta: Kementerian Keuangan RI, Berbagai Tahun.

Indarto Waluyo. (2010). Badan Layanan Umum Sebuah Pola Baru Dalam Pengelolaan Keuangan di Satuan Kerja Pemerintah. *Jurnal Pendidikan Akuntansi Indonesia*, Vol. 9, No. 2.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Pedoman dan Kebijakan Pengelolaan Badan Layanan Umum. Jakarta: Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Berbagai Edisi.

Nasrullah Muhammadong. (2018). Aspek Hukum Badan Layanan Umum. *Halu Oleo Law Review*, Vol. 1, No. 1.

Rongiyati. (2011). Analisis Yuridis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Pada Instansi Pemerintah Penyelenggara Layanan Umum. *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 2, No. 1.

PROFIL PENULIS



Siti Mastoah, S.H., M.H.

Ketertarikan penulis terhadap ilmu administrasi dipengaruhi faktor keluarga yang bekerja di lingkungan kantor dengan aktivitas keseharian di bidang administrasi, dimulai tahun 1994 sejak lulus SMAN 20 Kota Bandung ikut magang, bekerja *part time* dan bekerja tetap sebagai tenaga administrasi di kantor Rektorat Universitas Padjadjaran sambil mengikuti sekolah Diploma 3 Ilmu Komputer Perkantoran di LPK Padjadjaran dan menimba ilmu dengan kekhususan kajian pada Hukum Tata Negara di S1 Fakultas Hukum Universitas Padjajaran hingga menyelesaikan studi pada tahun 2004.

Setelah bekerja dan menjadi PNS mengikuti mutasi ikut serta tugas suami sebagai anggota TNI di beberapa daerah, berpindah-pindah kantor namun penulis aktif di berbagai kegiatan dan diklat di bidang administrasi, pelatihan hukum, *legal drafting*, narasumber dan mewakili Universitas Negeri Jakarta di beberapa *event* kegiatan di Kementerian Pendidikan Kebudayaan, BKN, LAN, Pusdiklat dan lainnya sambil menyelesaikan studi S2 di Prodi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jayabaya Jakarta.

Penulis mempunyai pengalaman menjabat sebagai pejabat struktural di Universitas Negeri Jakarta selain berkarir sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Nasional Jakarta bidang kajian Hukum Administrasi Negara hingga saat ini. Beberapa penelitian dan kegiatan pengabdian kepada masyarakat yang telah dilakukan didanai oleh internal perguruan tinggi maupun mandiri. Penulis bersama rekan sejawat terlibat dalam seminar nasional, internasional, penulisan jurnal *paper* dan naskah akademik maupun dokumen tata kelola universitas lainnya. Harapan penulis dapat berbagi pengalaman dan memberikan kontribusi positif dan kebermanfaatan. Email Penulis: sitimastoah@civitas,unas.ac.id.

BAB 11
KONSEP DESENTRALISASI FISKAL DAN OTONOMI DAERAH: HUBUNGAN KEWENANGAN DAN KEMANDIRIAN FINANSIAL DAERAH

Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.
Indonesia Law Study Club/Klub Studi Hukum Indonesia

Pendahuluan

Desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi logis dari pilihan sistem pemerintahan yang menempatkan daerah sebagai aktor penting dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam konteks Indonesia, perubahan paradigma dari sentralisasi menuju desentralisasi tidak hanya dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, tetapi juga untuk menciptakan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya serta memperkuat akuntabilitas publik. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal tidak dapat dipahami semata sebagai distribusi keuangan, melainkan sebagai instrumen strategis dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan. Secara konseptual, desentralisasi fiskal berakar pada gagasan bahwa pemerintah daerah memiliki informasi yang lebih baik mengenai kebutuhan masyarakat lokal dibandingkan pemerintah pusat. Dengan demikian, pelimpahan kewenangan fiskal diharapkan dapat menghasilkan kebijakan yang lebih responsif dan tepat sasaran. Namun, dalam prakteknya, pelaksanaan desentralisasi fiskal seringkali menghadapi dilema antara perluasan kewenangan dan keterbatasan kapasitas fiskal daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa hubungan antara kewenangan dan kemandirian finansial daerah bersifat tidak otomatis, melainkan membutuhkan desain kelembagaan dan kebijakan yang matang. Menurut Arif Wibisono dkk., pengelolaan keuangan negara pada hakikatnya merupakan refleksi dari pilihan kebijakan publik yang menentukan arah pembangunan nasional, di mana APBN tidak sekadar dokumen anggaran, tetapi instrumen politik dan ekonomi untuk mencapai kesejahteraan rakyat (Wibisono, 2023).

Dalam kerangka tersebut, desentralisasi fiskal dapat dipandang sebagai perpanjangan dari fungsi APBN ke tingkat daerah melalui APBD. Dengan demikian, kualitas pengelolaan keuangan daerah menjadi bagian integral dari kualitas pengelolaan keuangan negara secara keseluruhan. Lebih lanjut, Riawan Tjandra menegaskan bahwa ruang lingkup keuangan negara meliputi seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk yang dikelola oleh entitas pemerintahan daerah (Tjandra, 2014). Pandangan ini menegaskan bahwa meskipun terdapat pembagian kewenangan

antara pusat dan daerah, tanggung jawab akhir terhadap pengelolaan keuangan tetap berada dalam kerangka negara kesatuan.

Sehingga desentralisasi fiskal harus tetap berada dalam koridor sistem keuangan negara yang terintegrasi. Pada sisi lain, Dian Nugraha Simatupang mengingatkan bahwa dalam setiap pengelolaan keuangan negara selalu terdapat potensi kerugian negara, terutama apabila tidak disertai dengan sistem pengawasan yang memadai (Simatupang, 2022). Dalam konteks desentralisasi, risiko tersebut cenderung meningkat seiring dengan bertambahnya aktor pengelola keuangan publik di tingkat daerah. Hal ini memperlihatkan bahwa desentralisasi fiskal tidak hanya memperluas peluang inovasi kebijakan, tetapi juga membuka potensi penyimpangan apabila tidak diimbangi dengan tata kelola yang baik (*good governance*). Dalam perspektif pemerintahan daerah, Bhenyamin Hoessein menekankan bahwa otonomi daerah sejatinya tidak hanya berkaitan dengan pelimpahan kewenangan administratif, tetapi juga mencakup kemampuan daerah untuk membiayai urusan rumah tangganya sendiri (Hoessein, 2009). Dengan kata lain, pelaksanaan otonomi daerah yang tidak disertai dengan kemandirian fiskal cenderung menimbulkan ketergantungan yang bersifat struktural terhadap pemerintah pusat. Kondisi ini masih tampak dalam praktik di Indonesia, di mana sebagian besar pemerintah daerah masih mengandalkan dana transfer, seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), sebagai sumber utama pembiayaan belanja publik.

Dalam perkembangan kebijakan fiskal nasional, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati berulang kali menekankan pentingnya penguatan kualitas belanja daerah serta peningkatan kemandirian fiskal melalui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Mulyani, 2022). Hal ini menunjukkan bahwa tantangan utama desentralisasi fiskal di Indonesia tidak hanya terletak pada distribusi sumber daya, tetapi juga pada kapasitas daerah dalam mengelola dan mengembangkan potensi fiskalnya secara berkelanjutan. Senada dengan itu, Purbaya Yudhi Sadewa menyoroti pentingnya menjaga keseimbangan antara desentralisasi fiskal dan stabilitas makroekonomi nasional, mengingat kebijakan fiskal daerah juga memiliki implikasi terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan (Sadewa, 2026).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa desentralisasi fiskal dan otonomi daerah merupakan dua konsep yang saling terkait erat, namun tidak selalu berjalan beriringan. Ketidakseimbangan antara kewenangan dan kapasitas fiskal daerah dapat menimbulkan berbagai permasalahan, seperti ketimpangan antar daerah, inefisiensi anggaran, hingga lemahnya akuntabilitas. Oleh karena itu, kajian mengenai hubungan antara kewenangan dan kemandirian finansial daerah menjadi penting untuk memastikan bahwa desentralisasi fiskal benar-benar berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penguatan negara kesatuan.

Konsep Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal merupakan elemen fundamental dalam desain hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya, memperkuat akuntabilitas publik, serta mendorong pemerataan pembangunan. Dalam kerangka teori keuangan publik modern, desentralisasi fiskal berakar pada prinsip *fiscal federalism*, yang menekankan pentingnya pembagian fungsi fiskal secara optimal antar tingkat pemerintahan (Musgrave, 1959). Menurut Wallace E. Oates, salah satu tokoh utama dalam teori desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki keunggulan komparatif dalam menyediakan barang dan jasa publik karena lebih dekat dengan masyarakat serta lebih memahami preferensi lokal (Oates, 1999).

Teori ini dikenal sebagai *Decentralization Theorem*, yang menyatakan bahwa desentralisasi akan meningkatkan efisiensi alokatif sepanjang tidak terdapat eksternalitas antar wilayah dan skala ekonomi yang signifikan. Namun demikian, dalam praktiknya, asumsi-asumsi tersebut jarang terpenuhi secara sempurna, sehingga desentralisasi fiskal seringkali menghadapi berbagai distorsi. Dalam literatur keuangan publik, desentralisasi fiskal berangkat dari asumsi bahwa pemerintah daerah memiliki keunggulan informasi (*information advantage*) terkait kebutuhan dan preferensi masyarakat lokal. Oleh karena itu, pelimpahan kewenangan fiskal diharapkan mampu meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya dan kualitas pelayanan publik.

Namun, asumsi ini hanya dapat terwujud apabila terdapat keseimbangan antara kewenangan yang diberikan dan kapasitas fiskal yang dimiliki oleh daerah. Arif Wibisono dkk. menegaskan bahwa pengelolaan keuangan negara merupakan instrumen strategis dalam menentukan arah pembangunan nasional, sehingga setiap bentuk pelimpahan kewenangan fiskal harus tetap berada dalam kerangka sistem keuangan negara yang terintegrasi (Wibisono, 2023). Dalam konteks ini, desentralisasi fiskal dapat dipahami sebagai mekanisme distribusi fungsi APBN ke dalam APBD, yang pada akhirnya menjadikan pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan fiskal di tingkat lokal. Selanjutnya, Riawan Tjandra menjelaskan bahwa keuangan negara mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk yang dikelola oleh pemerintah daerah (Tjandra, 2014). Hal ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat pembagian kewenangan fiskal, tanggung jawab pengelolaan keuangan tetap bersifat nasional. Sehingga desentralisasi fiskal tidak boleh dimaknai sebagai pemisahan kewenangan secara absolut, melainkan sebagai pembagian fungsi dalam kerangka negara kesatuan. Dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia, desentralisasi fiskal tidak hanya bertujuan meningkatkan efisiensi, tetapi juga menjadi instrumen politik untuk meredam ketimpangan pusat-daerah serta memperkuat integrasi nasional.

Bird dan Vaillancourt menegaskan bahwa desentralisasi fiskal di negara berkembang sering kali lebih didorong oleh pertimbangan politik dan administratif daripada pertimbangan efisiensi ekonomi semata (Bird *and* François, 1998). Hal ini menjelaskan mengapa implementasi desentralisasi fiskal sering menunjukkan ketidaksesuaian antara desain normatif dan realitas empiris. Secara konseptual, desentralisasi fiskal mencakup tiga dimensi utama, yaitu penugasan fungsi pengeluaran (*expenditure assignment*), penugasan sumber pendapatan (*revenue assignment*), dan mekanisme transfer antar pemerintah (*intergovernmental transfers*) (Boadway, 2009). Ketiga dimensi ini harus dirancang secara selaras agar tidak menimbulkan ketidakseimbangan vertikal (*vertical fiscal imbalance*) maupun ketimpangan horizontal (*horizontal fiscal disparity*).

1. Kewenangan Pendapatan (*Revenue Assignment*)

Pada konteks kewenangan pendapatan berkaitan dengan sejauh mana pemerintah daerah diberikan hak untuk menggali dan mengelola sumber-sumber penerimaan. Dalam teori *fiscal federalism*, penugasan pajak harus mempertimbangkan efisiensi, keadilan, serta kemudahan administrasi (Oates, 1972). Pajak yang bersifat *mobile* dan memiliki basis luas, seperti pajak penghasilan, umumnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk menghindari distorsi ekonomi antar daerah. Sebaliknya, pajak dengan basis lokal, seperti pajak hotel, restoran, dan properti, lebih tepat dikelola oleh daerah. Namun demikian, dalam praktik di Indonesia, kapasitas daerah dalam mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih sangat variatif. Daerah dengan aktivitas ekonomi tinggi cenderung memiliki basis pajak yang kuat, sementara daerah tertinggal menghadapi keterbatasan sumber penerimaan. Hal ini menimbulkan ketimpangan horizontal yang signifikan. Lebih jauh lagi, ketergantungan pada PAD juga berpotensi mendorong munculnya kebijakan pajak dan retribusi yang berlebihan (*over-taxation*) di tingkat lokal, yang justru dapat menghambat investasi dan pertumbuhan ekonomi daerah.

2. Kewenangan Belanja (*Expenditure Assignment*)

Kewenangan belanja mencerminkan tanggung jawab pemerintah daerah dalam menyediakan layanan publik. Prinsip utama dalam penugasan belanja adalah *subsidiarity*, yaitu bahwa urusan pemerintahan sebaiknya ditangani oleh level pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat sepanjang memiliki kapasitas yang memadai (Boadway, 2009). Pada aspek ini, sektor-sektor seperti pendidikan dasar, kesehatan, dan infrastruktur lokal umumnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Permasalahan yang sering muncul adalah ketidaksesuaian antara kewenangan belanja dan kapasitas fiskal daerah. Banyak daerah yang memiliki kewajiban pelayanan publik yang besar, tetapi tidak didukung oleh sumber pendapatan yang memadai.

Akibatnya, belanja daerah cenderung didominasi oleh belanja rutin, seperti gaji pegawai, dibandingkan belanja produktif yang

berdampak langsung pada masyarakat. Kondisi ini menunjukkan adanya inefisiensi struktural dalam pengelolaan anggaran daerah. Selain itu, dari perspektif akuntabilitas, desentralisasi belanja membuka ruang bagi inovasi kebijakan, tetapi juga meningkatkan risiko moral *hazard*. Tanpa sistem pengawasan yang kuat, kewenangan belanja dapat disalahgunakan untuk kepentingan politik lokal atau kelompok tertentu. Maka dari itu, penguatan mekanisme evaluasi kinerja dan transparansi anggaran menjadi sangat penting.

3. Transfer Keuangan Antar Pemerintah (*Intergovernmental Transfer*)

Pada bagian ini berfungsi sebagai instrumen untuk mengatasi ketidakseimbangan fiskal, baik vertikal maupun horizontal. Transfer ini mencakup berbagai skema, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH). Dalam teori, transfer fiskal dirancang untuk memastikan bahwa seluruh daerah memiliki kapasitas minimum dalam menyediakan layanan publik yang layak (Khusaini, 2019). Namun, desain transfer fiskal juga mengandung dilema. Di satu sisi, transfer diperlukan untuk menjamin pemerataan; di sisi lain, transfer yang terlalu besar dapat melemahkan insentif daerah untuk meningkatkan PAD. Fenomena ini dikenal sebagai *fiscal dependency syndrome*, di mana daerah menjadi bergantung secara permanen pada bantuan pusat (Rodden, 2006). Selain itu, formula alokasi transfer yang kurang tepat dapat menimbulkan ketidakadilan dan tidak mencerminkan kebutuhan riil daerah. Dalam perkembangan kebijakan modern, terdapat kecenderungan untuk mengarahkan transfer fiskal berbasis kinerja (*performance-based transfers*), yang mengaitkan alokasi dana dengan capaian indikator tertentu, seperti kualitas layanan publik atau efektivitas pengelolaan anggaran.

Pendekatan ini diharapkan dapat memperbaiki perilaku fiskal daerah sekaligus meningkatkan kualitas belanja publik. Secara keseluruhan, ketiga aspek tersebut harus dirancang dalam suatu kerangka kebijakan yang koheren. Ketidakseimbangan dalam salah

satu aspek akan berdampak pada keseluruhan sistem desentralisasi fiskal. Misalnya, kewenangan belanja yang besar tanpa dukungan pendapatan yang memadai akan meningkatkan ketergantungan pada transfer pusat. Sebaliknya, kewenangan pendapatan yang luas tanpa pengawasan yang memadai dapat menimbulkan distorsi ekonomi dan ketidakadilan. Oleh karena itu, tantangan utama dalam desentralisasi fiskal bukan hanya pada pembagian kewenangan, tetapi pada bagaimana merancang hubungan yang proporsional antara ketiga pilar tersebut. Dalam konteks Indonesia, reformasi berkelanjutan diperlukan untuk memastikan bahwa desentralisasi fiskal tidak hanya menjadi mekanisme distribusi anggaran, tetapi juga instrumen untuk mendorong kemandirian daerah, efisiensi ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat secara merata.

Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hukum dan Administrasi

Otonomi daerah merupakan salah satu pilar utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlandaskan prinsip desentralisasi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara normatif, otonomi daerah dimaknai sebagai pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Akan tetapi, dalam perspektif hukum dan administrasi, otonomi daerah tidak hanya berhenti pada aspek normatif, melainkan juga menyangkut bagaimana kewenangan tersebut dijalankan secara efektif, akuntabel, dan selaras dengan kepentingan nasional. Jika dilihat dari sudut pandang hukum tata negara, otonomi daerah mencerminkan adanya pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Berbeda dengan sistem federal, di mana kedaulatan terbagi secara konstitusional, dalam negara kesatuan seperti Indonesia, kedaulatan tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Dengan alasan tersebut, otonomi daerah pada hakikatnya merupakan delegasi kewenangan, bukan distribusi kedaulatan

(Asshiddiqie, 2010). Konsekuensinya, pemerintah pusat tetap memiliki fungsi pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam perspektif hukum administrasi, otonomi daerah berkaitan erat dengan konsep *freies ermessen* atau diskresi administratif, yaitu kewenangan pemerintah daerah untuk mengambil keputusan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Hadjon, 2005). Diskresi ini menjadi penting karena tidak semua permasalahan publik dapat diatur secara rinci dalam regulasi. Kendati demikian, penggunaan diskresi juga harus dibatasi oleh prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), seperti asas legalitas, akuntabilitas, dan proporsionalitas. Lebih lanjut, dari perspektif administrasi publik, otonomi daerah menuntut adanya kapasitas kelembagaan yang memadai di tingkat lokal. Hal ini mencakup kemampuan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, serta pengawasan kebijakan publik. Tanpa kapasitas administratif yang kuat, pelimpahan kewenangan justru berpotensi menimbulkan inefisiensi dan disfungsi birokrasi. Dalam konteks ini, teori *institutional capacity* menekankan bahwa keberhasilan desentralisasi sangat bergantung pada kesiapan institusi lokal dalam mengelola kewenangan yang diberikan (Grindle, 2007). Dalam praktik di Indonesia, dinamika otonomi daerah menunjukkan adanya ketegangan antara upaya memperluas kewenangan daerah dan kebutuhan menjaga konsistensi kebijakan nasional. Reformasi regulasi melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah (misalnya UU No. 23 Tahun 2014 beserta perubahannya) menunjukkan adanya kecenderungan *recentralization* pada sektor-sektor strategis tertentu, seperti energi, kehutanan, dan pendidikan menengah. Fenomena ini mengindikasikan bahwa desentralisasi tidak bersifat linier, melainkan mengalami penyesuaian sesuai dengan kebutuhan dan tantangan yang dihadapi negara. Selain itu, dari perspektif hubungan keuangan, otonomi daerah juga tidak dapat dipisahkan dari kapasitas fiskal.

Bhenyamin Hoessein menekankan bahwa otonomi yang efektif mensyaratkan adanya kemandirian dalam pembiayaan urusan pemerintahan (Hoessein, 2009). Tanpa dukungan keuangan yang

memadai, kewenangan yang dimiliki daerah menjadi bersifat semu (*pseudo-autonomy*), karena pelaksanaannya tetap bergantung pada kebijakan fiskal pusat. Permasalahan lain yang muncul dalam implementasi otonomi daerah adalah adanya variasi kapasitas antar daerah. Beberapa daerah mampu mengelola otonomi dengan baik melalui inovasi kebijakan dan optimalisasi sumber daya lokal, sementara daerah lain masih menghadapi keterbatasan sumber daya manusia, kelembagaan, dan fiskal. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa desentralisasi dapat menghasilkan *asymmetric outcomes*, di mana manfaat otonomi tidak dirasakan secara merata. Dari perspektif akuntabilitas, otonomi daerah juga menghadirkan tantangan dalam hal pengawasan. Semakin luas kewenangan yang diberikan, semakin kompleks pula mekanisme pengawasan yang diperlukan. Dalam hal ini, peran lembaga pengawasan internal (APIP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta partisipasi masyarakat menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas (BPK: IHPS). Di sisi lain, perkembangan konsep *good local governance* menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat daerah. Otonomi daerah tidak hanya dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah, tetapi juga sebagai proses demokratisasi di tingkat lokal. Dengan demikian, keberhasilan otonomi daerah tidak hanya diukur dari aspek administratif dan fiskal, tetapi juga dari sejauh mana masyarakat dapat terlibat dalam menentukan arah pembangunan daerahnya. Dalam konteks global, pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa keberhasilan otonomi daerah sangat dipengaruhi oleh desain kelembagaan dan konsistensi kebijakan.

Negara-negara dengan sistem desentralisasi yang matang umumnya memiliki pembagian kewenangan yang jelas, sistem pengawasan yang efektif, serta kapasitas fiskal daerah yang relatif seimbang. Hal ini menjadi pelajaran penting bagi Indonesia dalam terus menyempurnakan kebijakan otonomi daerah. Secara keseluruhan, otonomi daerah dalam perspektif hukum dan administrasi merupakan konsep yang kompleks dan multidimensional. Keberhasilannya tidak hanya ditentukan oleh

besarnya kewenangan yang diberikan, tetapi juga oleh kualitas regulasi, kapasitas kelembagaan, serta integritas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga diperlukan pendekatan yang holistik dan berkelanjutan dalam mengelola otonomi daerah agar dapat benar-benar menjadi instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkuat negara kesatuan.

Hubungan Kewenangan dan Kemandirian Finansial Daerah

Hubungan antara kewenangan dan kemandirian finansial daerah merupakan inti dari efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah. Secara teoritis, desentralisasi yang ideal mensyaratkan adanya keseimbangan antara *authority* (kewenangan) dan *resources* (sumber daya keuangan). Ketidakseimbangan di antara keduanya akan menghasilkan distorsi dalam tata kelola pemerintahan daerah, baik dalam bentuk ketergantungan fiskal maupun inefisiensi kebijakan publik. Dalam kerangka *fiscal federalism*, prinsip dasar yang harus dipenuhi adalah adanya kesesuaian antara penugasan fungsi pemerintahan (*expenditure assignment*) dan kemampuan pembiayaannya (*revenue assignment*) (Oates, 1972). Ketika pemerintah daerah diberikan tanggung jawab yang luas dalam penyediaan layanan publik tanpa diimbangi dengan kapasitas fiskal yang memadai, maka yang terjadi adalah *unfunded mandates*, yaitu kewajiban yang tidak didukung oleh sumber pendanaan yang cukup. Kondisi ini banyak ditemukan dalam praktik otonomi daerah di Indonesia, khususnya pada sektor pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Secara empiris, struktur keuangan daerah di Indonesia menunjukkan tingkat ketergantungan yang masih tinggi terhadap transfer dari pemerintah pusat. Data menunjukkan bahwa di banyak daerah, kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan masih relatif rendah, sementara dana transfer seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) menjadi sumber utama pembiayaan (Kemenkeu: Nota Keuangan dan APBN).

Hal ini mengindikasikan bahwa kemandirian fiskal daerah masih terbatas, sehingga kewenangan yang dimiliki belum sepenuhnya

dapat dijalankan secara otonom. Ketergantungan fiskal tersebut menimbulkan beberapa implikasi serius. Pertama, dari sisi kebijakan, daerah cenderung memiliki ruang fiskal yang terbatas untuk melakukan inovasi karena sebagian besar anggaran telah terikat pada belanja wajib dan ketentuan penggunaan dana transfer. Kedua, dari sisi insentif, ketergantungan terhadap transfer pusat dapat melemahkan motivasi daerah untuk menggali potensi PAD secara optimal. Fenomena ini sejalan dengan konsep *fiscal illusion*, dimana pemerintah daerah tidak merasakan secara langsung beban pajak yang ditanggung masyarakat karena sebagian besar pembiayaan berasal dari pusat (Oates, 1988). Lebih lanjut, hubungan antara kewenangan dan kemandirian finansial juga berkaitan erat dengan kualitas belanja daerah. Dalam banyak kasus, peningkatan anggaran tidak selalu diikuti dengan peningkatan kualitas layanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada jumlah sumber daya, tetapi juga pada bagaimana sumber daya tersebut dikelola. Dalam konteks ini, pendekatan *value for money* menjadi penting untuk memastikan bahwa setiap rupiah yang dibelanjakan memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat (Moore, 1995). Dari perspektif kelembagaan, lemahnya kemandirian fiskal juga dapat berdampak pada akuntabilitas pemerintah daerah. Ketika sebagian besar pendapatan berasal dari transfer pusat, hubungan akuntabilitas cenderung bergeser dari masyarakat kepada pemerintah pusat. Akibatnya, mekanisme kontrol sosial menjadi kurang efektif, dan partisipasi publik dalam pengawasan anggaran menjadi terbatas. Hal ini bertentangan dengan tujuan utama desentralisasi, yaitu mendekatkan pemerintah kepada rakyat. Di sisi lain, peningkatan kemandirian fiskal tidak dapat dilakukan secara instan. Upaya untuk memperkuat PAD harus mempertimbangkan kapasitas ekonomi daerah serta dampaknya terhadap iklim investasi. Kebijakan peningkatan pajak dan retribusi daerah yang tidak terukur justru dapat menimbulkan distorsi ekonomi dan menghambat pertumbuhan.

Oleh karena itu, strategi peningkatan kemandirian fiskal harus diarahkan pada optimalisasi sumber daya lokal secara berkelanjutan, termasuk melalui inovasi kebijakan, pengembangan sektor unggulan,

dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam perkembangan kebijakan fiskal nasional, pemerintah telah berupaya memperbaiki hubungan antara kewenangan dan kemandirian finansial melalui reformasi transfer ke daerah. Salah satu pendekatan yang mulai diterapkan adalah penguatan skema transfer berbasis kinerja, yang mengaitkan alokasi dana dengan capaian *output* dan *outcome* tertentu (OECD, 2020). Pendekatan ini diharapkan dapat memperbaiki perilaku fiskal daerah serta mendorong peningkatan kualitas belanja publik. Meskipun demikian, tantangan utama tetap terletak pada disparitas kapasitas antar daerah. Daerah dengan basis ekonomi kuat memiliki peluang lebih besar untuk mencapai kemandirian fiskal, sementara daerah dengan keterbatasan sumber daya cenderung tetap bergantung pada transfer pusat. Kondisi ini menimbulkan dilema kebijakan: di satu sisi, pemerintah ingin mendorong kemandirian daerah, tetapi di sisi lain tetap harus menjamin pemerataan pelayanan publik di seluruh wilayah. Dalam konteks ini, hubungan antara kewenangan dan kemandirian finansial harus dipahami sebagai hubungan yang dinamis dan kontekstual. Tidak semua daerah dapat diperlakukan dengan pendekatan yang sama, sehingga diperlukan kebijakan yang bersifat asimetris (*asymmetric decentralization*), yang mempertimbangkan karakteristik dan kapasitas masing-masing daerah (Shah, 2007). Sebagai konsekuensinya, keberhasilan otonomi daerah sangat bergantung pada kemampuan untuk menciptakan keseimbangan antara kewenangan dan kemandirian finansial. Kewenangan yang luas tanpa dukungan finansial akan menghasilkan ketergantungan struktural, sementara kemandirian finansial tanpa tata kelola yang baik dapat menimbulkan inefisiensi dan penyimpangan. Sehingga diperlukan desain kebijakan yang komprehensif, yang tidak hanya mengatur pembagian kewenangan, tetapi juga memastikan adanya kapasitas fiskal, akuntabilitas, dan keberlanjutan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Permasalahan dalam Desentralisasi Fiskal

Meskipun desentralisasi fiskal dirancang sebagai instrumen untuk meningkatkan efisiensi, akuntabilitas, dan pemerataan pembangunan,

implementasinya di berbagai daerah justru menunjukkan sejumlah permasalahan struktural yang kompleks. Permasalahan ini tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga berkaitan erat dengan dinamika politik lokal, kapasitas kelembagaan, serta perilaku aktor-aktor pemerintahan daerah. Salah satu persoalan utama adalah tingginya tingkat ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, sebagian besar daerah di Indonesia masih mengandalkan dana transfer sebagai sumber utama pendapatan.

Ketergantungan ini menciptakan apa yang disebut sebagai *soft budget constraint*, yaitu kondisi di mana pemerintah daerah tidak memiliki tekanan yang cukup untuk mengelola anggaran secara efisien karena adanya jaminan dukungan dari pemerintah pusat (Rodden, 2006). Akibatnya, disiplin fiskal menjadi lemah dan insentif untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi rendah. Selain itu, muncul pula fenomena inefisiensi belanja daerah, yang tercermin dari komposisi anggaran yang tidak proporsional. Banyak pemerintah daerah masih mengalokasikan porsi besar anggaran untuk belanja pegawai dibandingkan belanja modal atau belanja publik produktif. Kondisi ini menunjukkan adanya distorsi dalam prioritas anggaran, di mana fungsi pelayanan publik seringkali dikalahkan oleh kepentingan birokrasi internal. Dalam perspektif ekonomi publik, hal ini mencerminkan kegagalan dalam mencapai *allocative efficiency*, yaitu ketidakmampuan mengalokasikan sumber daya sesuai dengan kebutuhan masyarakat (Stiglitz, 2000). Permasalahan lain yang cukup krusial adalah tingginya risiko korupsi dan penyalahgunaan anggaran di tingkat daerah. Desentralisasi fiskal yang memperluas kewenangan pengelolaan keuangan tanpa diimbangi dengan penguatan sistem pengawasan telah membuka ruang bagi praktik korupsi.

Studi empiris menunjukkan bahwa peningkatan transfer ke daerah tidak selalu diikuti dengan peningkatan kualitas pelayanan publik, melainkan dalam beberapa kasus justru meningkatkan peluang terjadinya kebocoran anggaran (Tanzi, 1995). Hal ini diperparah oleh lemahnya kapasitas aparat pengawasan internal serta rendahnya partisipasi publik dalam proses pengawasan. Selanjutnya,

dalam konteks politik lokal, desentralisasi fiskal juga memunculkan fenomena *political budget cycle*, yaitu kecenderungan pemerintah daerah untuk memanipulasi anggaran guna kepentingan elektoral. Menjelang pemilihan kepala daerah, misalnya, sering terjadi peningkatan belanja yang bersifat populis, seperti bantuan sosial atau proyek infrastruktur jangka pendek, yang bertujuan untuk meningkatkan popularitas petahana (Alesina, 1997).

Praktik ini tidak hanya merusak rasionalitas perencanaan anggaran, tetapi juga berpotensi mengorbankan keberlanjutan fiskal jangka panjang. Di sisi lain, ketimpangan fiskal antar daerah juga menjadi masalah yang belum terselesaikan. Daerah dengan basis ekonomi kuat, seperti wilayah perkotaan atau daerah kaya sumber daya alam, memiliki kapasitas fiskal yang jauh lebih besar dibandingkan daerah tertinggal. Meskipun mekanisme transfer fiskal dirancang untuk mengurangi kesenjangan ini, dalam praktiknya disparitas masih tetap tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa desain kebijakan transfer belum sepenuhnya efektif dalam menciptakan pemerataan. Permasalahan berikutnya adalah keterbatasan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah. Banyak pemerintah daerah yang belum memiliki kemampuan teknis yang memadai dalam perencanaan, penganggaran, dan evaluasi kebijakan. Akibatnya, penggunaan anggaran seringkali tidak berbasis pada analisis kebutuhan yang akurat, melainkan lebih bersifat administratif atau bahkan politis. Dalam konteks ini, desentralisasi fiskal justru memperlihatkan paradoks: kewenangan meningkat, tetapi kapasitas tidak berkembang secara seimbang. Lebih jauh, terdapat pula masalah fragmentasi kebijakan dan lemahnya koordinasi antara pusat dan daerah. Dalam beberapa sektor, kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah tidak selaras dengan kebijakan nasional, sehingga menimbulkan inefisiensi dan duplikasi program. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal memerlukan kerangka koordinasi yang kuat agar tetap berada dalam satu arah kebijakan pembangunan nasional. Kritik terhadap desentralisasi fiskal juga datang dari perspektif stabilitas makroekonomi.

Prud'homme menyatakan bahwa desentralisasi yang tidak terkendali dapat memperburuk stabilitas fiskal, terutama jika daerah

tidak memiliki disiplin anggaran yang kuat (Prud'homme, 1995). Dalam konteks Indonesia, meskipun pengelolaan defisit daerah relatif terkendali karena adanya regulasi, risiko tetap ada terutama dalam bentuk kewajiban jangka panjang dan pengelolaan utang daerah. Berbagai permasalahan tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal bukanlah kebijakan yang bebas dari risiko. Justru, tanpa desain kelembagaan yang kuat dan pengawasan yang efektif, desentralisasi dapat menimbulkan inefisiensi, ketimpangan, dan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan publik. Konsekuensinya, diperlukan pendekatan yang lebih kritis dan adaptif dalam mengelola desentralisasi fiskal, dengan menekankan pada penguatan kapasitas daerah, reformasi sistem pengawasan, serta perbaikan insentif fiskal agar sejalan dengan tujuan pembangunan nasional.

Upaya Penguatan Kemandirian Finansial Daerah

Penguatan kemandirian finansial daerah merupakan prasyarat utama bagi keberhasilan desentralisasi fiskal dan efektivitas otonomi daerah. Tanpa kapasitas fiskal yang memadai, kewenangan yang dimiliki daerah akan sulit diwujudkan secara optimal. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga strategis dan implementatif, dengan memperhatikan kondisi empiris serta variasi kapasitas antar daerah. Salah satu langkah fundamental adalah optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui reformasi kebijakan pajak dan retribusi daerah. Optimalisasi ini tidak cukup dilakukan dengan menaikkan tarif pajak, melainkan harus difokuskan pada perluasan basis pajak (*tax base broadening*), peningkatan kepatuhan wajib pajak, serta perbaikan sistem administrasi perpajakan daerah. Dalam konteks ini, digitalisasi sistem perpajakan daerah menjadi instrumen penting untuk meningkatkan transparansi dan efisiensi pemungutan pajak (Richard M, 2015). Penggunaan teknologi seperti *e-tax, e-retribution*, dan integrasi data transaksi ekonomi dapat meminimalisir kebocoran serta meningkatkan akurasi penerimaan daerah. Sekalipun demikian, optimalisasi PAD harus dilakukan secara hati-hati agar tidak menimbulkan beban berlebihan bagi masyarakat dan dunia usaha.

Kebijakan pajak daerah yang agresif tanpa mempertimbangkan iklim investasi justru dapat menghambat pertumbuhan ekonomi lokal. Berdasarkan hal itu, pendekatan yang lebih tepat adalah menciptakan ekosistem ekonomi daerah yang produktif, sehingga peningkatan PAD terjadi secara alami sebagai konsekuensi dari pertumbuhan ekonomi. Langkah kedua adalah peningkatan kualitas belanja daerah melalui penerapan prinsip *value for money* dan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*). Selama ini, permasalahan utama dalam keuangan daerah bukan hanya pada keterbatasan pendapatan, tetapi juga pada rendahnya efektivitas belanja. Reformasi harus diarahkan pada perbaikan perencanaan dan evaluasi anggaran, dengan memastikan bahwa setiap program memiliki indikator kinerja yang jelas dan terukur (Moore, 1995). Dalam hal ini, penting untuk mengurangi dominasi belanja rutin yang tidak produktif, khususnya belanja pegawai, dan mengalihkan alokasi anggaran ke sektor-sektor yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Selain itu, penerapan *spending review* secara berkala dapat membantu mengidentifikasi program yang tidak efektif dan mengoptimalkan penggunaan anggaran. Langkah ketiga adalah reformasi sistem transfer ke daerah agar lebih berbasis insentif. Selama ini, skema transfer cenderung bersifat *formula-based* yang kurang memperhatikan kinerja daerah. Untuk mendorong kemandirian fiskal, diperlukan desain transfer yang memberikan insentif bagi daerah yang mampu meningkatkan PAD, memperbaiki kualitas belanja, dan menjaga disiplin fiskal. OECD menekankan bahwa transfer berbasis kinerja dapat mendorong inovasi dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah (OECD, 2019). Pada sisi yang lain, reformasi transfer harus tetap mempertimbangkan aspek pemerataan. Daerah dengan kapasitas fiskal rendah tetap memerlukan dukungan yang memadai untuk menjamin penyediaan layanan publik dasar. Karena itu, diperlukan kombinasi antara pendekatan berbasis kebutuhan (*needs-based*) dan berbasis kinerja (*performance-based*). Langkah keempat adalah penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia (SDM) di tingkat daerah. Kemandirian fiskal tidak hanya ditentukan oleh besarnya sumber daya keuangan, tetapi juga oleh kemampuan daerah dalam mengelola sumber daya tersebut.

Peningkatan kapasitas ini dapat dilakukan melalui pelatihan teknis, penguatan sistem merit dalam birokrasi, serta peningkatan kualitas manajemen keuangan daerah. Dalam konteks ini, peran pemerintah pusat tetap penting sebagai fasilitator dan pembina. Selain itu, diperlukan juga penguatan sistem pengawasan dan akuntabilitas. Kemandirian fiskal yang tidak diimbangi dengan pengawasan yang efektif berpotensi menimbulkan penyimpangan. Oleh karena itu, perlu diperkuat peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta mekanisme pengawasan berbasis masyarakat (*social accountability*). Transparansi anggaran melalui publikasi data keuangan daerah secara terbuka juga menjadi instrumen penting untuk meningkatkan kepercayaan publik. Langkah kelima adalah pengembangan inovasi pembiayaan daerah. Selain mengandalkan PAD dan transfer, daerah perlu didorong untuk mengembangkan sumber pembiayaan alternatif, seperti kerja sama pemerintah dengan badan usaha (KPBU), obligasi daerah, serta pemanfaatan aset daerah secara produktif (Shah, 2007). Inovasi ini tidak hanya meningkatkan kapasitas fiskal, tetapi juga mendorong efisiensi dalam penyediaan infrastruktur dan layanan publik. Namun, pengembangan pembiayaan alternatif juga harus dilakukan dengan prinsip kehati-hatian untuk menghindari risiko fiskal jangka panjang, terutama terkait pengelolaan utang daerah. Sehingga diperlukan kerangka regulasi dan pengawasan yang kuat dalam implementasinya. Terakhir, dalam konteks keberagaman daerah di Indonesia, penting untuk menerapkan pendekatan desentralisasi asimetris. Tidak semua daerah memiliki kapasitas yang sama, sehingga kebijakan yang seragam justru dapat menimbulkan ketimpangan.

Pendekatan asimetris memungkinkan adanya perlakuan berbeda berdasarkan karakteristik daerah, baik dari sisi kapasitas fiskal, potensi ekonomi, maupun kebutuhan pembangunan (Ahmad dan Giorgio, 2006). Berdasarkan pada uraian di atas, penguatan kemandirian finansial daerah memerlukan pendekatan yang holistik dan berkelanjutan. Upaya ini tidak hanya berkaitan dengan peningkatan pendapatan, tetapi juga mencakup perbaikan kualitas belanja, reformasi sistem transfer, penguatan kelembagaan, serta

inovasi pembiayaan. Tanpa langkah-langkah tersebut, desentralisasi fiskal berisiko terjebak dalam pola ketergantungan yang justru melemahkan tujuan utama otonomi daerah.

Penutup

Desentralisasi fiskal pada dasarnya merupakan instrumen strategis dalam membangun tata kelola pemerintahan yang lebih responsif, efisien, dan demokratis. Namun, keseluruhan pembahasan dalam bab ini menunjukkan bahwa efektivitas desentralisasi fiskal tidak dapat diukur hanya dari besarnya kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah, melainkan dari sejauh mana kewenangan tersebut diiringi oleh kapasitas fiskal, kualitas kelembagaan, serta sistem akuntabilitas yang memadai. Relasi antara kewenangan dan kemandirian finansial daerah memperlihatkan adanya ketegangan struktural yang belum sepenuhnya terselesaikan dalam praktik otonomi daerah di Indonesia. Di satu sisi, daerah diberikan ruang yang luas untuk mengelola urusan pemerintahan; namun di sisi lain, keterbatasan kapasitas fiskal menyebabkan banyak daerah masih bergantung pada transfer pemerintah pusat. Ketergantungan ini pada akhirnya membentuk pola hubungan yang belum sepenuhnya mencerminkan prinsip kemandirian, melainkan lebih menyerupai relasi asimetris yang bersifat jangka panjang. Selain itu, berbagai permasalahan yang muncul mulai dari inefisiensi belanja, ketimpangan fiskal antar daerah, hingga risiko penyalahgunaan anggaran menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal bukanlah kebijakan yang otomatis menghasilkan perbaikan tata kelola. Tanpa desain institusional yang kuat, desentralisasi justru dapat memindahkan masalah dari tingkat pusat ke tingkat daerah dalam bentuk yang berbeda.

Dengan demikian, tantangan utama bukan sekadar memperluas desentralisasi, tetapi memastikan kualitas implementasinya. Penguatan kemandirian finansial daerah harus dipahami sebagai agenda reformasi yang bersifat menyeluruh. Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah, peningkatan kualitas belanja, reformasi sistem transfer, penguatan kapasitas SDM, serta inovasi pembiayaan daerah harus berjalan secara simultan dan terintegrasi. Lebih jauh, pendekatan

kebijakan juga perlu mempertimbangkan karakteristik masing-masing daerah melalui desain desentralisasi asimetris, agar kebijakan tidak bersifat seragam tetapi adaptif terhadap realitas sosial-ekonomi yang beragam.

Pada akhirnya, keberhasilan desentralisasi fiskal sangat ditentukan oleh kemampuan negara dalam menjaga keseimbangan antara dua kepentingan yang sama-sama penting: menjaga kesatuan fiskal nasional dan mendorong kemandirian daerah. Tanpa keseimbangan tersebut, otonomi daerah berisiko kehilangan substansinya dan hanya menjadi mekanisme administratif tanpa daya dorong terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, desentralisasi fiskal tidak dapat dipahami sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai proses berkelanjutan dalam membangun sistem pemerintahan yang efektif, adil, dan berorientasi pada kepentingan publik. Ke depan, yang diperlukan bukan hanya perluasan kewenangan daerah, tetapi penguatan kualitas tata kelola yang memastikan bahwa setiap kewenangan fiskal benar-benar memberikan nilai tambah bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat.

Daftar Pustaka

Ahmad, Ehtisham dan Giorgio Brosio. (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar.

Alesina, Alberto, Nouriel Roubini, dan Gerald D. Cohen. (1997). *Political Cycles And The Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester*. Berbagai Edisi.

Bird, Richard M. And François Vaillancourt. (1998). *Fiscal Decentralization In Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bird, Richard M. (2015). *Taxation And Development: What Have We Learned from Fifty Years of Research?*. Washington DC: World Bank.

Boadway, Robin dan Anwar Shah, (2009). *Fiscal Federalism: Principles And Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University.

Grindle, Merilee S. (2007). *Good Governance Revisited*, Development Policy Review.

Hadjon, Philipus M. (2005). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Hoessein, Bhenyamin. (2009). *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Nota Keuangan dan APBN*, Berbagai Tahun.

Khusaini, Mohamad. (2019). *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*, Malang: UB Press.

Mark H. Moore. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press.

Mulyani, Sri. (2022). Menkeu: APBD Harus Selaras Dengan Arah Kebijakan Fiskal dan Prioritas Nasional, Diakses Pada

https://setkab.go.id/menkeu-tekankan-apbd-harus-selaras-dengan-arah-kebijakan-fiskal-dan-prioritas-nasional/.

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1988). On The Nature And Measurement of Fiscal Illusion. *Public Finance Review*, 16(1). Doi: https://www.econbiz.de/Record/on-the-nature-and-measurement-of-fiscal-illusion-a-survey-oates-wallace/10000955610.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* Vol. 37, No. 3: 1120–1121. Doi: https://www.aeaweb.org/articles/pdf/doi/10.1257/jel.37.3.1120

OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, Paris: OECD Publishing.

OECD. (2020). *Fiscal Decentralisation And Inclusive Growth*, Paris: OECD Publishing.

Prud'homme, Rémy. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer* Vol. 10, No. 2. Doi: https://doi.org/10.1596/0-8213-4350-5.

Rodden, Jonathan. (2006). *Hamilton's Paradox: The Promise And Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sadewa, Purbaya Yudhi. (2026). Menteri Purbaya Tekankan Disiplin Fiskal dan Integritas Pejabat Kemenkeu, diakses pada https://www.babelinsight.id/purbaya-tekankan-disiplin-fiskal-integritas.

Shah, Anwar. (2007). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Simatupang, Dian Puji Nugraha. (2022). *Keuangan Negara dan Kerugian Negara: Perspektif Fenomenologi dan Rekonsiliasi Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit FHUI bekerja sama dengan Damera Press.

Tanzi, Vito. (1995). Fiscal Federalism And Decentralization: A Review of Some Efficiency And Macroeconomic Aspects, Dalam *Annual World Bank Conference on Development Economics*.

Tjandra, Riawan. (2014). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo.

Wibisono, A., & Rahmatullah, I. K. (2023). *Hukum Keuangan Negara: Mengelola APBN = Mengelola Indonesia*. Depok: Rajawali Pers.

PROFIL PENULIS



Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.

Penulis lahir di Kendari dari Ibu Hj. Suriya Azis Musu Saosao dan Ayah Drs. H. Muhammad Amin Lansiwi, CPOD. Penulis merupakan lulusan SMA Negeri 4 Kendari, Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar, dan Magister Hukum Universitas Indonesia. Penulis mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan, antara lain di Mahkamah Konstitusi RI, Kemenkumham RI, PKPA PERADI, *International Institute Of Islamic Thought East and Southeast Asia Office, Certified Professional Organization Development* oleh *Center for Strategic Entrepreneurial Leadership* Universitas Indonesia, Lemhannas RI. Penulis telah berpengalaman sebagai Ketua Forum Mahasiswa Pemerhati Konstitusi Universitas Muslim Indonesia (FMPK UMI), Pendiri dan Ketua Umum Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia (IMMH UI), Perwakilan Tokoh Pemuda dalam Verifikasi dan Validasi 19 Calon Daerah Otonomi Baru di Indonesia oleh Kemendagri RI dan berbagai pengurus organisasi lainnya.

Penulis merupakan Ketua Dewan Pimpinan Nasional Indonesia *Law Study Club*/Klub Studi Hukum Indonesia sekaligus Dosen Tetap di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Enam Enam Kendari (STIE 66 Kendari) mengampu MKDU Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, serta mata kuliah yang berkaitan dengan Ilmu Hukum di Program Studi Manajemen. Penulis aktif dalam penelitian dan penulisan di bidang hukum, pendidikan, pemerintahan, dan manajemen. Karya-karyanya telah diterbitkan dalam bentuk buku, serta jurnal terindeks SINTA dan *Scopus*. Penulis juga menjadi tim ahli dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. Penulis merupakan Trainers/Pelatih Pemantapan Nilai-Nilai Kebangsaan di Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (Lemhannas RI). Email Penulis: fakhry.amin2@gmail.com.

BAB 12
HUKUM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
Universitas Sriwijaya

Pendahuluan

Dalam mengkaji Hukum APBD, harus dapat dipastikan bahwa alurnya tidak sekadar administratif-prosedural, tetapi mencerminkan ketegangan teoretis dan praktis dalam HAN. Alur yang runtut harus dimulai dari hilirisasi politik menjadi produk hukum (Penetapan), berlanjut ke ruang gerak eksekutor di lapangan (Pelaksanaan & Diskresi), dan bermuara pada konsekuensi hukum (Pertanggungjawaban & Sengketa).

Dimensi Hukum Hubungan Eksekutif-Legislatif Dalam Penetapan APBD

Menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bukan sekadar urusan kalkulasi angka matang, melainkan sebuah arena kontestasi hukum dan politik antara Kepala Daerah dan DPRD. Sebagai produk hukum berbentuk Peraturan Daerah (Perda), APBD menguji batas-batas fungsi anggaran (*budgetary power*) yang dimiliki legislatif berhadapan dengan hak prerogatif eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan. Ketika benturan kepentingan politik menyandera proses penetapan ini, hukum administrasi negara dituntut hadir memberikan instrumen penyelesaian seperti mekanisme pagu APBD tahun lalu melalui Peraturan Kepala Daerah (Perkada) agar pelayanan publik tidak lumpuh akibat kebuntuan legislasi. Dalam perspektif hukum administrasi negara (HAN), kunci bukan meniadakan politik, tetapi mengarahkan fungsi anggaran DPRD agar tetap berada pada koridor checks and balances, transparansi, dan akuntabilitas, tanpa mengambil alih domain perencanaan teknokratis eksekutif. Penelitian lebih banyak berbicara soal praktik dan dasar normatif fungsi DPRD, tetapi memberi beberapa prinsip pembatas yang relevan. DPRD memiliki tiga fungsi: legislasi, anggaran, dan pengawasan, dijalankan sebagai representasi rakyat dan *balanced power* terhadap kepala daerah (Ismail *et al.,* 2025; Faisol & Anadi, 2022; Rifa'i *et al.,* 2024; Anggara *et al.,* 2025; Safiudin, 2022).

Fungsi anggaran DPRD pada level daerah diatur terutama melalui pembahasan KUA-PPAS, RAPBD, perubahan APBD, dan evaluasi LKPJ (Ismail *et al.,* 2025; Purnama *et al.,* 2023; Faisol & Anadi, 2022). Pada

level nasional, Putusan MK 35/PUU-XI/2013 membatasi kewenangan DPR hanya sampai tingkat program, agar parlemen tidak mengintervensi detail teknis yang mengacaukan sistem perencanaan dan penganggaran eksekutif (Adrian, 2019). Ini menunjukkan model pembatasan yang relevan secara analogi bagi DPRD: DPRD fokus pada arah kebijakan dan alokasi antar-program, bukan item teknis.

Tabel 12.1: Ruang Lingkup Fungsi Anggaran DPRD

Tahap APBD	**Peran DPRD yang Sah**	**Catatan Pembatasan**
KUA–PPAS	Bahas & setujui prioritas dan plafon	Fokus pada prioritas & plafon, bukan teknis kegiatan (Ismail *et al*., 2025; Purnama *et al.,* 2023)
RAPBD	Bahas & setujui secara politik	Kontrol pada kesesuaian dgn RKPD & kebutuhan public (Ismail *et al.,* 2025; Santoso *et al.,* 2021; Faisol & Anadi, 2022)
Perubahan & LKPJ	Evaluasi & rekomendasi	Fungsi evaluatif, bukan mengelola (Ismail *et al.,* 2025; Faisol & Anadi, 2022; Safiudin, 2022)

Sumber: Diolah Penulis.

Untuk mencegah intervensi politis berlebih melalui prinsip HAN, maka perlu ditegaskan dengan prinsip *good*/*clean governance*, yang mana pengawasan DPRD bertujuan menjamin efektivitas, efisiensi, dan ketaatan hukum, bukan mengarahkan proyek demi kepentingan kelompok (Fitria, 2022; Pemerintahan *et al.,* 2023; Faisol & Anadi, 2022; Rifa'i *et al.,* 2024; Anggara *et al.,* 2025; Safiudin, 2022; Hafizah, 2022). Pengawasan yang baik dipahami sebagai *administrative oversight*: menilai, menguji, dan bila perlu mengubah tindakan eksekutif yang menyimpang, melalui mekanisme formal (rapat kerja, hak angket, interpelasi, rekomendasi) (Faisol & Anadi, 2022; Rifa'i *et al.,* 2024; Anggara *et al.,* 2025; Safiudin, 2022; Hafizah, 2022). Ini menahan DPRD agar tidak "ikut mengelola", melainkan mengoreksi.

Penelitian menyoroti bahaya ketika fungsi legislasi/anggaran dijadikan alat kepentingan pribadi/partai; solusinya: penegasan aturan tata tertib, disiplin partai, dan peningkatan kapasitas normatif DPRD (Rifa'i *et al.,* 2024; Anggara *et al.,* 2025; Utami *et al.,* 2025).

Dalam rangka menjaga fungsi legislasi dan pengawasan tetap utuh, maka DPRD diposisikan sebagai mitra sejajar kepala daerah, bukan subsistem, dengan hak membahas, menyetujui/menolak perda dan APBD, meminta keterangan, menggunakan hak angket, serta mengawasi pelaksanaan peraturan dan APBD untuk mencegah korupsi (Pemerintahan *et al.,* 2023; Faisol & Anadi, 2022; Rifa'i *et al.,* 2024; Anggara *et al.,* 2025; Safiudin, 2022; Hafizah, 2022). Penguatan dilakukan melalui: transparansi informasi anggaran (SIPD), koordinasi dengan BPK/inspektorat, partisipasi publik (reses, Musrenbang), dan dukungan kapasitas teknis (Ismail *et al.,* 2025; Fitria, 2022; Faisol & Anadi, 2022; Rifa'i *et al.,* 2024; Faturrohman *et al.,* 2023; Alif & Saliman, 2025; Nugroho *et al.,* 2024; Utami *et al.,* 2025; Hafizah, 2022). Ini memperkuat pengawasan tanpa mendorong DPRD masuk ke ranah administratif. Secara garis besar, HAN membatasi intervensi politis DPRD dalam perencanaan anggaran dengan menempatkan DPRD pada ranah politik anggaran (arah, prioritas, program) dan pengawasan administratif, bukan pada detail teknis penganggaran. Fungsi legislasi dan pengawasan tetap utuh melalui hak membahas/menyetujui APBD, membentuk perda, serta melakukan kontrol dan koreksi atas pelaksanaan, didukung prinsip *good governance*, aturan tata tertib, dan mekanisme partisipasi serta pengawasan yang transparan. Dalam sistem otonomi daerah, APBD idealnya ditetapkan dengan Perda APBD hasil persetujuan bersama kepala daerah dan DPRD. Ketika terjadi deadlock dan digunakan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) sebagai jalan keluar, muncul pertanyaan: apakah ini perlindungan hukum demi layanan publik, atau justru gejala kegagalan sistemik? Beberapa kajian menempatkan Perkada sebagai instrumen darurat ketika mekanisme normal tidak berjalan, misalnya pada pengaturan RPJMD: Perkada diposisikan sebagai instrumen sementara yang kemudian harus "ditransformasikan" menjadi Perda melalui pembahasan DPRD (pendekatan *al-takhsis bi al-zaman*) (Gunawan, 2024). Dalam APBD,

keterlambatan Perda APBD jelas menghambat program dan pelayanan publik, sehingga mekanisme alternatif (termasuk Perkada) dipandang perlu agar roda pemerintahan tidak berhenti (Sutiyoso *et al.,* 2023; Sauridi, 2024; Sartono *et al.,* 2024).

Perkada dipakai untuk mencegah kekosongan anggaran yang akan menghentikan layanan publik, selaras tujuan otonomi daerah meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan (Sutiyoso *et al.,* 2023; Sauridi, 2024; Sartono *et al.,* 2024). Dalam kerangka RPJMD, Perkada dipandang sah sebagai "instrumen *emergency*" temporer sebelum dikukuhkan menjadi Perda (Gunawan, 2024). Analisis terhadap Pasal 312–313 UU 23/2014 menunjukkan kontradiksi normatif: Pasal 312 memberi sanksi atas keterlambatan APBD, tetapi Pasal 313 memungkinkan kepala daerah menghindari sanksi dengan menerbitkan Perkada pengganti. Ini melemahkan akuntabilitas dan disiplin anggaran (Latifah *et al.,* 2023). Penggunaan instrumen di luar Perda (misal Pergub yang tidak punya "payung hukum" kuat di atasnya dan berada di luar APBD) dinilai rawan dianggap "*off-budget*" dan tidak akuntabel (Najiib *et al.,* 2025). Penelitian lain menekankan bahwa kualitas otonomi daerah dan perlindungan hak warga banyak ditentukan oleh Perda yang partisipatif dan terkontrol DPRD, bukan keputusan sepihak eksekutif (Asmar, 2020; Tuasikal & Homer, 2024; Hadji *et al.,* 2024; Suriyanti & Zs, 2021). Tanpa mekanisme remedial, keterlambatan Perda APBD mengancam kelangsungan pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, kebersihan, pengentasan kemiskinan) (Sutiyoso *et al.,* 2023; Sauridi, 2024). Namun, ketika Perkada digunakan berulang atau tanpa batas waktu, hal itu menggerus prinsip *checks and balances* antara kepala daerah dan DPRD, serta melemahkan peran Perda sebagai pilar otonomi (Sutiyoso *et al.,* 2023; Latifah *et al.,* 2023; Tuasikal & Homer, 2024; Hadji *et al.,* 2024; Suriyanti & Zs, 2021). Beberapa penulis mengusulkan pembenahan: penguatan sanksi administratif yang efektif, harmonisasi norma, serta penguatan posisi Perda sebagai payung utama kebijakan keuangan daerah (Gunawan, 2024; Sauridi, 2024; Latifah *et al.,* 2023; Najiib *et al.,* 2025; Tuasikal & Homer, 2024; Hadji *et al.,* 2024; Putri & Putri, 2025). Penggunaan Perkada sebagai pengganti Perda APBD dapat dipahami sebagai instrumen remedial darurat untuk menjaga

keberlangsungan pelayanan publik ketika terjadi kebuntuan politik. Namun, jika tidak dibatasi secara tegas sebagai solusi sementara yang segera dikembalikan ke jalur Perda dan pengawasan DPRD, praktik ini mencerminkan dan memperparah kegagalan sistemik otonomi daerah: melemahkan akuntabilitas, partisipasi, dan prinsip negara hukum di tingkat lokal.

Diskresi Administrasi dan Tantangan Yuridis Pelaksanaan Anggaran Daerah

Setelah APBD disahkan, tantangan hukum bergeser pada ranah eksekusi yang dinamis dan sering kali tidak terduga. Di sinilah doktrin HAN mengenai diskresi (*freies Ermessen*) diuji efektivitasnya: sejauh mana Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atau Pengguna Anggaran (PA) dapat melakukan penyesuaian anggaran di tengah situasi darurat atau perubahan eskalasi kebutuhan daerah tanpa melanggar asas legalitas? Kerap kali, ketatnya regulasi tata kelola keuangan daerah memicu fenomena "paralisis birokrasi", di mana serapan anggaran rendah bukan karena ketiadaan dana, melainkan karena ketakutan aparatur akan jebakan formalistik yang mengabaikan substansi kemanfaatan publik. Dalam keadaan darurat (misalnya pandemi), realokasi anggaran daerah sering memerlukan diskresi pejabat. Penelitian menunjukkan batas tegasnya terletak pada tujuan, dasar hukum, prosedur, serta dampaknya terhadap keuangan negara dan hak publik, yang dibedakan dari detournement de pouvoir (penyalahgunaan wewenang). Beberapa syarat sah menurut UU Administrasi Pemerintahan dan doktrin diskresi: (1) dilakukan oleh pejabat yang berwenang dan dalam rangka melancarkan pemerintahan, mengatasi stagnasi, kekosongan hukum, keadaan penting mendesak, serta kepentingan umum (Suwarni, 2019; Simamora & Imsar, 2025; Jaya, 2025), (2) diskresi harus: tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sesuai AAUPB, berdasar alasan objektif, bebas konflik kepentingan, dilakukan dengan itikad baik (Jaya, 2025), (3) diskresi keuangan (termasuk realokasi anggaran) wajib dapat dipertanggungjawabkan terhadap APBD, mendapat persetujuan tertulis atasan bila mengubah alokasi

anggaran, dan tidak boleh menimbulkan kerugian keuangan negara (Jaya, 2025).

Refocusing/realokasi anggaran Covid-19 di daerah dilakukan mengikuti Perppu, Inpres, dan SE kementerian; tindakan ini dipandang sah sejauh mengikuti kerangka pusat dan diarahkan pada kesehatan, jaring pengaman sosial, dan pemulihan ekonomi (Putri & Frinaldi, 2023; Syahputra *et al.,* 2022). *Detournement de pouvoir* dipahami sebagai penggunaan wewenang bukan untuk tujuan yang ditetapkan pembentuk undang-undang (melanggar asas spesialitas) (Endang, 2018; Nurdiani, 2021).
Dalam kasus Brebes, penggunaan wewenang anggaran yang: bertentangan dengan prinsip transparansi, persaingan sehat, akuntabilitas, dan melanggar aturan pengadaan dan perbendaharaan, dikualifikasi sebagai penyalahgunaan wewenang dan sekaligus tindak pidana korupsi (Endang, 2018). UUAP merinci larangan: melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, bertindak sewenang-wenang (Endang, 2018; Simamora & Imsar, 2025; Jaya, 2025). Jika realokasi darurat dilakukan di luar batas kewenangan, tanpa dasar hukum, prosedur, atau diarahkan ke kepentingan pribadi/kelompok dan merugikan keuangan negara, maka bergeser menjadi detournement de pouvoir dan dapat masuk ranah korupsi (Nurdiani, 2021; Simamora & Imsar, 2025; Hafizah, 2022; Endang, 2018). Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang secara administratif dilakukan oleh APIP dan PTUN berdasarkan UUAP dan Perma 4/2015, sebelum (atau terpisah dari) proses pidana korupsi (Nurdiani, 2021; Simamora & Imsar, 2025; Setiawan, 2022).

Tabel 12.2: Batas Diskresi Dalam Realokasi Anggaran Darurat

Aspek	**Diskresi realokasi yang sah**	***Détournement de pouvoir***
Tujuan	Kepentingan umum, darurat, stagnasi, kekosongan hukum	Tujuan lain: pribadi/kelompok, politik sempit (Suwarni, 2019; Simamora & Imsar, 2025; Syahputra *et al.,* 2022; Jaya, 2025; Endang, 2018)

Dasar hukum	Berdasar Perppu/UU/SE pusat, UUAP, disetujui atasan	Tanpa dasar, melanggar UU/Perpres pengelolaan keuangan (Syahputra *et al.,* 2022; Jaya, 2025; Endang, 2018; Nurdiani, 2021; Simamora & Imsar, 2025)
Prosedur	Taat AAUPB, transparan, dapat diaudit	Melanggar prosedur, menutup informasi (Endang, 2018; Cahyadini & Jullianti, 2020; Jaya, 2025; Hafizah, 2022)
Dampak keuangan	Tidak menimbulkan kerugian negara, proporsional	Menyebabkan kerugian negara, konflik kepentingan (Endang, 2018; Nurdiani, 2021; Simamora & Imsar, 2025; Hafizah, 2022; Jaya, 2025)

Sumber: Diolah Penulis.

Garis demarkasi terletak pada: (1) tujuan penggunaan wewenang (kepentingan umum vs tujuan menyimpang), (2) kesesuaian dengan dasar hukum dan kewenangan yang diberikan, (3) kepatuhan pada prosedur dan AAUPB, serta (4) tidak adanya kerugian keuangan negara dan konflik kepentingan. Realokasi anggaran darurat yang memenuhi kriteria diskresi UUAP dan kerangka kebijakan pusat cenderung sah; begitu menyimpang dari tujuan dan batas itu, ia masuk ranah penyalahgunaan wewenang dan berpotensi menjadi tindak pidana korupsi. Pertanyaan kuncinya adalah bagaimana membuat pelaksana APBD berani menggunakan kewenangan (termasuk diskresi), tetapi tetap taat hukum dan tidak mudah ditarik ke ranah pidana. Penelitian yang ada mengarah pada kombinasi: penegasan doktrin AAUPB, pengaturan diskresi keuangan yang jelas, dan pemisahan tegas antara pelanggaran administrasi dan korupsi. AAUPB lahir sebagai instrumen perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) warga dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, dan kini diposisikan sebagai norma hukum tertulis dalam UU 30/2014 yang harus menjadi dasar tindakan pejabat (Sumartini *et al.,* 2024; Misbah *et al.,* 2024). Di PTUN, AAUPB dipakai sebagai alat uji untuk menilai keputusan/tindakan, melalui asas kepastian hukum,

kecermatan, profesionalitas, kepentingan umum, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, dll. (Sufriadi, 2019; Syahputra *et al.,* 2022; Subadi & Toersina, 2018). Dalam mekanisme pertanggungjawaban APBD, AAUPB (khususnya asas kepastian hukum dan proporsionalitas) dijadikan ukuran kesesuaian prosedur dan sanksi administratif (Gunawan *et al.,* 2019).

Diskresi keuangan sangat dibatasi dalam hukum positif dan prosedurnya rumit, sehingga mematikan kreativitas dan kinerja pemerintah, dan menimbulkan ketakutan pejabat untuk berinovasi (Solechan, 2019). Oleh karena itu, solusi normatif yang diusulkan: diskresi hanya pada program non-rutin, di luar sektor yang sudah diatur ajeg (Solechan, 2019), memakai prinsip *money follow* program dan dapat dipertanggungjawabkan seperti APBD/APBN secara wajar (Solechan, 2019), batas kuantitatif: maksimal 0,1% total anggaran; di atas itu harus ada persetujuan atasan (Solechan, 2019). UU Administrasi Pemerintahan dirancang untuk: (1) mengisi kekosongan hukum dan memberi dasar perlindungan bagi pejabat dalam mengambil keputusan/diskresi (Subadi & Toersina, 2018); (2) menjadi rambu membedakan kesalahan administrasi vs penyalahgunaan wewenang yang berujung pidana, sehingga pembuat keputusan "tidak mudah dikriminalisasi" dan tetap berani berinovasi (Subadi & Toersina, 2018). Penegak hukum diingatkan bahwa hukum administrasi memiliki asas dan logika berbeda dengan pidana; unsur "melawan hukum" dan "menyalahgunakan wewenang" harus dinilai dengan kriteria UU 30/2014 dan AAUPB, bukan semata hasil kerugian keuangan negara (Subadi & Toersina, 2018). Asas akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah menuntut keterbukaan, efektivitas, efisiensi, dan pertanggungjawaban publik; pelaksana APBD yang transparan dan akuntabel justru memperkuat kepercayaan publik dan mengurangi kecurigaan korupsi (Mukti, 2018). Mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (PPAPBD) diposisikan sebagai bentuk pengawasan administratif untuk mewujudkan pemerintahan yang baik sesuai AAUPB, bukan langsung kriminalisasi (Gunawan *et al.,* 2019).

Penyelarasan AAUPB dengan rigiditas regulasi keuangan daerah tercapai dengan: menjadikan AAUPB (kepastian hukum, kemanfaatan,

kepentingan umum, tidak menyalahgunakan wewenang) sebagai dasar setiap keputusan anggaran; mengatur diskresi keuangan secara rinci dan terbatas tetapi sah; dan menggunakan UU 30/2014 untuk memfilter mana yang sekadar pelanggaran administrasi dan mana yang betul-betul korupsi. Dengan kombinasi ini, pelaksana APBD tetap terikat disiplin keuangan, namun tidak terus-menerus dihantui kriminalisasi kebijakan yang sebenarnya berorientasi kemanfaatan publik.

Akuntabilitas Hukum, Paradoks Maladministrasi, dan Tindak Pidana Korupsi APBD

Babak akhir dari siklus APBD adalah pertanggungjawaban, sebuah fase krusial yang sering kali menjadi pintu masuk bagi ranah hukum pidana. Paradoks terbesar dalam penegakan hukum keuangan daerah saat ini adalah kaburnya batasan antara kerugian daerah akibat kesalahan administratif (*maladministration*) dengan kerugian yang lahir dari niat jahat (*mens rea*) tindak pidana korupsi. Sebagai akademisi, kita harus menguliti bagaimana laporan pemeriksaan BPK dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) diposisikan dalam sistem peradilan kita: apakah pemulihan kerugian daerah melalui jalur hukum administrasi (tuntutan ganti rugi) sudah berjalan optimal, ataukah dominasi pendekatan pidana justru telah mendistorsi hakikat otonomi daerah dalam mengelola keuangannya sendiri. Apakah pemulihan melalui APIP bisa menggugurkan pidana korupsi? Pertanyaan ini menyentuh perpotongan rezim administrasi (APIP, UU AP) dan pidana khusus (UU Tipikor). Abstrak yang ada tidak membahas APIP sebagai mekanisme penghentian pidana, tetapi cukup konsisten menolak gagasan bahwa sekadar pengembalian kerugian dapat menghapus pertanggungjawaban pidana. Pasal 4 UU Tipikor dinyatakan dengan tegas: pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi (Zahra *et al.,* 2023; Hikmawati, 2019; Ferdian *et al.,* 2018). Kajian khusus tentang hubungan Pasal 20 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan dengan Pasal 4 UU Tipikor menyimpulkan: pengembalian kerugian negara tidak dapat menjadi alasan penghapus

pidana bila unsur tindak pidana telah terpenuhi (Ferdian *et al.,* 2018). Penelitian empiris di perkara pengadaan barang/jasa juga menemukan bahwa pengembalian kerugian negara hanya menjadi faktor yang meringankan, bukan menghapus pidana (Hikmawati, 2019).

Pendekatan keadilan restoratif dalam korupsi menempatkan indikator utamanya pada pengembalian kerugian keuangan negara (Zahra *et al.,* 2023). Namun, karena Pasal 4 UU Tipikor, pengembalian kerugian tidak boleh dimaknai sebagai penghapusan hukuman; ia hanya dapat menjadi pertimbangan hakim untuk meringankan pidana (Zahra *et al*., 2023; Hikmawati, 2019). Restorative justice untuk kasus kerugian kecil dan pelaku yang sukarela mengembalikan kerugian diposisikan lebih sebagai kebijakan penyaringan perkara (seleksi/ penghentian terbatas), bukan karena ada penghapusan sifat pidana secara normatif (Zahra *et al.,* 2023). Satu kajian menegaskan APIP tidak berwenang menetapkan kerugian negara dalam perkara korupsi; kewenangan itu ada pada BPK (Rumihin *et al.,* 2023; Bau, 2025). Konsekuensinya, hasil APIP lebih tepat diposisikan sebagai mekanisme pengawasan internal dan pemulihan administratif, bukan sebagai dasar normatif untuk menggugurkan tuntutan pidana bila korupsi sudah terbentuk (Syaifulloh, 2019; Rumihin *et al.,* 2023; Bau, 2025). Secara konseptual berdasarkan kajian yang ada, mekanisme penyelesaian kerugian daerah melalui APIP dan pengembalian kerugian sebelum penyidikan tidak menggugurkan tuntutan pidana korupsi apabila unsur delik sudah terpenuhi. Pemulihan keuangan melalui APIP berfungsi sebagai instrumen administratif dan pemulihan aset, yang dalam ranah pidana paling jauh hanya berperan sebagai faktor meringankan atau dasar kebijakan seleksi perkara, bukan sebagai alasan hapusnya pertanggungjawaban pidana.

Penutup

Pada akhirnya, kajian mendalam terhadap Hukum APBD dalam lanskap Hukum Administrasi Negara (HAN) menegaskan bahwa instrumen anggaran ini bukanlah sekadar kompilasi angka fiskal yang kaku, melainkan perwujudan dari dialektika hukum, politik, dan pelayanan publik. Melalui rekonstruksi Bab 12 ini, terlihat jelas

bagaimana HAN memainkan peran krusial dalam menyeimbangkan fungsi *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif tanpa mencederai domain perencanaan teknokratis eksekutif. Penggunaan instrumen darurat seperti Peraturan Kepala Daerah (Perkada) di tengah *deadlock* politik menunjukkan watak responsif HAN dalam mencegah kelumpuhan layanan dasar warga negara, meskipun di sisi lain tetap menuntut pembatasan yang ketat agar tidak mendegradasi pilar akuntabilitas otonomi daerah.

Ketegangan teoretis ini berlanjut pada fase eksekusi, di mana pemanfaatan diskresi (*freies Ermessen*) oleh aparatur daerah kerap kali berhadapan dengan fenomena paralisis birokrasi akibat ketakutan akan jebakan formalistik regulasi. Oleh karena itu, peletakan garis demarkasi yang objektif berdasarkan koridor Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) menjadi niscaya agar ruang inovasi kebijakan tetap terjaga tanpa tergelincir ke dalam penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*). Memasuki ranah pertanggungjawaban, bab ini menguak paradoks krusial mengenai kaburnya batas antara kesalahan administratif (*maladministration*) dengan tindak pidana korupsi yang didorong oleh *mens rea*. Realitas normatif menunjukkan bahwa meskipun mekanisme pemulihan kerugian daerah melalui APIP diposisikan sebagai instrumen administratif-restoratif, ia secara konseptual tidak serta-merta menggugurkan tuntutan pidana jika unsur delik korupsi telah terpenuhi. Temuan ini membawa refleksi teoritis yang mendalam bagi kita sebagai akademisi: dominasi pendekatan pidana yang terlampau agresif justru berisiko mendistorsi hakikat otonomi daerah dan mematikan keberanian aparatur dalam mengelola keuangan daerah. Sebagai penutup yang reflektif, sinkronisasi antara rigiditas regulasi keuangan dengan kelenturan AAUPB melalui optimalisasi UU Administrasi Pemerintahan harus dijadikan kiblat baru. Buku ini hadir untuk meluruskan paradigma tersebut, menegaskan bahwa penegakan hukum keuangan daerah yang ideal harus mampu memfilter pelanggaran administrasi dari kejahatan sistemik, sehingga akuntabilitas publik dapat diwujudkan tanpa mengorbankan kemanfaatan publik dan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal.

Daftar Pustaka

Alif, S. S. A., & Saliman, A. R. (2025). Penguatan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Tenaga Kerja Asing di Daerah Investasi. *Jurnal USM Law Review*. https://doi.org/10.26623/julr.v8i1.11958.

Anggara, B., Rasyid, F., & Presetyo, R. E. (2025). Fungsi Pengawasan Budgeting DPRD Kota Bandung Terhadap APBD Tahun 2023 Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyyah. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*. https://doi.org/10.55681/sentri.v4i7.4300.

Asmar, A. (2020). Diseminasi (Promulgation) Atau Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). 921-927. https://doi.org/10.30863/ekspose.v18i2.565.

Bau, M. I. (2025). Penanganan Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. *Journal Evidence Of Law*. https://doi.org/10.59066/jel.v4i1.1159.

Burrohim, H., Suarda, I. W. G., & Azizah, A. (2022). Pengembalian Kerugian Keuangan Negara melalui Perjanjian Penundaan Penuntutan dalam Tindak Pidana Korupsi oleh Korporasi. *Jurnal Rechtens*. https://doi.org/10.56013/rechtens.v11i1.1137.

Cahyadini, A., & Jullianti, C. P. (2020). *Dilematika Diskresi Keuangan, Kebijakan Yang Dianggap Tabu*. 137-159. https://doi.org/10.23920/jphp.v2i1.332.

Endang, M. (2018). Diskresi Dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan/Discretion And Responsibility of Government Officials Based on Law Of State Administration. *Jurnal Hukum Peratun*. https://doi.org/10.25216/peratun.122018.223-244.

Faisol, F., & Anadi, Y. R. (2022). Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Sebagai Kontrol Terhadap Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*. https://doi.org/10.33474/hukeno.v6i4.19254.

Faturrohman, M. C., Sudarmanto, K., Junaidi, M., & Sukimin, S. (2023). Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Peraturan Daerah. *Journal Juridisch*. https://doi.org/10.26623/jj.v1i1.6763.

Ferdian, R., Din, M., & Gaussyah, M. (2018). Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi. *Syiah Kuala Law Journal*. https://doi.org/10.24815/sklj.v2i3.11648.

Fitria, H. N. (2022). Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Kebijakan Pemerintah Daerah Di Kota Surabaya. *Jurnal Abdikarya: Jurnal Karya Pengabdian Dosen dan Mahasiswa*. https://doi.org/10.30996/abdikarya.v5i2.7348.

Gunawan, A. (2024). Harmonising RPJMD Regulation Dualism: Ta'arudh Al-Adillah Approach For Legal Certainty in Indonesia. *Siyasah Dusturiyah: State Law Review*. https://doi.org/10.65101/syffz932.

Gunawan, A., Arthanaya, I. W., & Suryani, L. (2019). Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Menyelesaikan Sengketa Hukum Acara Tata Usaha Negara. 28-33. https://doi.org/10.22225/ah.1.1.1456.28-33.

Hadji, K., Firdaus, M. R., Haikal, M. W., Prianggoro, V. W. A., Dwitanaya, N. D., & Pamungkas, A. I. P. (2024). Peran Legislator Dalam Perubahan Peraturan Daerah. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*. https://doi.org/10.62383/aliansi.v1i4.269.

Hafizah, N. (2022). Peran Dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pelaksanaan Fungsi Anggaran Terhadap Apbd Provinsi Sumatera Utara. *VISA: Journal of Vision And Ideas*. https://doi.org/10.47467/visa.v3i2.1240.

Hikmawati, P. (2019). Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dari Pembayaran Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi, Dapatkah Optimal? (Return of State Financial Losses From The Payment of Substitute Money Corruption Criminal Act, Can It Be Optimal?). *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan*. https://doi.org/10.22212/jnh.v10i1.1217.

Ismail, A., W, D. P., & Fatah, Z. (2025). Optimalisasi Fungsi dan Peranan DPRD dalam Pengawasan Kebijakan Penggunaan Anggaran APBD di Kabupaten Pemalang. *SOSIAL: Jurnal Ilmiah Pendidikan IPS*. https://doi.org/10.62383/sosial.v3i3.978.

Jaya, L. A. M. (2025). Peringatan Darurat Indonesia Kasus Putusan Rancangan Undang-Undang Pilkada: Studi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. *Journal of Sharia And Legal Science*. https://doi.org/10.61994/jsls.v3i1.773.

Latifah, T., Akili, R., & Moonti, R. (2023). Dampak Hukum Terhadap Mekanisme Peraturan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Yang Tidak Sesuai Dengan Ketentuan Perundangan. *Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora dan Seni*. https://doi.org/10.62379/jishs.v1i4.782.

Misbah, T., Kunci, K., Hukum, S., Kehutanan, H., & P. (2024). Harmonisasi Kehutanan dan Sinergi Hukum Adat: Evaluasi Kebijakan Pemulihan dan Pemberdayaan Masyarakat pada Restorasi Eks Lahan Sawit Ilegal di Aceh. *Journal of Law and Economics*. https://doi.org/10.56347/jle.v3i1.179.

Mukti, M. (2018). Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah. *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*. https://doi.org/10.33096/aijih.v20i2.18.

Najiib, A. N., Pradana, A. G., Ramdhani, H. R., & Ramdhani, F. A. (2025). Peran Peraturan Daerah dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia di Era Otonomi Daerah. *Innovative: Journal of Social Science Research*. https://doi.org/10.31004/innovative.v5i4.20356.

Nugroho, W., Sudarmanto, K., Soegianto, S., & Arifin, Z. (2024). Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pembangunan Infrastruktur. *Jurnal USM Law Review*. https://doi.org/10.26623/julr.v7i3.8371.

Nurdiani, D. (2021). Analisis Integrasi dan Koordinasi Terhadap Implementasi Refocusing Anggaran Dalam Penanganan Covid 19. *Aksyana: Jurnal Akuntansi dan Keuangan Islam*. https://doi.org/10.35194/ajaki.v1i1.1643.

Purnama, T. Y., Sigit Sapto Nugroho, & Mudji Rahardjo. (2023). Penerapan Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Baik. *Yustisia Merdeka: Jurnal Ilmiah Hukum*, *9*(1), 59–67. https://doi.org/10.33319/yume.v9i1.218.

Putri, B., & Frinaldi, A. (2023). Korupsi Bentuk dari Penyalahgunaan Wewenang Pejabat di Indonesia. *AHKAM*. https://doi.org/10.58578/ahkam.v2i4.2420.

Putri, V. R., & Putri, W. R. (2025). Penerapan Due Diligence Framework Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah Studi Provinsi Sumatera Selatan. *Jurnal Civic Hukum*. https://doi.org/10.22219/jch.v10i2.42552.

Rifa'i, I., Yuhandra, E., Fathurahman, F., & Nurcahyati, N. T. (2024). Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Kuningan dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance). *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*. https://doi.org/10.35194/jhmj.v10i2.4867.

Rumihin, M., Marthen, S. E. M. E., & Hehanussa, D. (2023). Legalitas Penetapan Kerugian Keuangan Negara Oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) Sebagai Dasar Memeriksa Perkara Korupsi. *Bacarita Law Journal*. https://doi.org/10.30598/bacarita.v3i2.8502.

Safiudin, S. (2022). Politik Hukum Pengangkatan Orang Asli Papua Dalam Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Di Papua. *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran*. https://doi.org/10.23920/jphp.v4i1.916.

Santoso, R., Habib Shulton, A., Mu'in, F., & Fikri, A. (2021). Optimalisasi Tugas dan Fungsi DPRD dalam Mewujudkan Pemerintahan Bersih. *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law*. https://doi.org/10.24042/as-siyasi.v1i1.8960.

Saputro, H. J., & Chandra, T. Y. (2021). Urgensi Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Melalui Tindakan Pemblokiran dan Perampasan Aset Sebagai Strategi Penegakan Hukum Korupsi. *Mizan: Journal of Islamic Law*. https://doi.org/10.32507/mizan.v5i2.1033.

Sartono, S., Suhartono, S., & Fahmi, F. (2024). Reformulating Administrative Sanctions For Regional Heads And Legislative Members In Delays of Regional Budget Approval In Indonesia. *Journal of Ecohumanism*. https://doi.org/10.62754/joe.v3i8.5572.

Sauridi, M. A. (2024). Mekanisme Rancangan Peraturan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). *Deposisi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.59581/deposisi.v2i4.4409.

Setiawan, D. B. (2022). Efektivitas Penyelenggaraan Dekonsentrasi Sebagai Wewenang Gubernur Dalam Kedudukan Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah. *UNES Law Review*. https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i2.362.

Simamora, S. L. S., & Imsar, I. (2025). Analisis Efektivitas Administrasi Pembangunan Dalam Mengelola Anggaran Daerah Untuk Pembangunan Ekonomi Lokal. *MENAWAN: Jurnal Riset dan Publikasi Ilmu Ekonomi*. https://doi.org/10.61132/menawan.v3i5.1803.

Solechan, S. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Dalam Pelayanan Publik. *Administrative Law And Governance Journal*. https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.541.

Subadi, S., & Toersina, T. O. (2018). Perkembangan Konsep atau Pemikiran Teoritik Tentang Diskresi Berbasis Investasi di Daerah. *Mimbar Hukum, 30*, 17-31. https://doi.org/10.22146/jmh.29222.

Sufriadi, S. (2019). Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Tahun 1991 Sampai Dengan Tahun 2000. *Jurnal Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.30652/jih.v8i1.6843.

Sumartini, R., Arifin, J., Abas, S., & Nursidi, D. (2024). Implementasi Tertib Administrasi Kependudukan dan Relevansinya Dengan Konsep Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Konsep Negara Hukum. *Yustitia*. https://doi.org/10.31943/yustitia.v10i1.243.

Suriyanti, L., & Zs, E. M. (2021). Pembaharuan Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkualitas Selama Masa Pandemi Covid-19. *Perspektif*. https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.785.

Sutiyoso, S., Soetijono, I. R., & Anggraeni, R. R. (2023). Penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Dengan Peraturan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial*. https://doi.org/10.55606/jhpis.v3i1.3179.

Suwarni, S. (2019). Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pengguna Anggaran Dalam Pengadaan Barang Di Kabupaten Brebes. *Jurnal Idea Hukum*. https://doi.org/10.20884/1.jih.2019.5.1.106.

Syahputra, J., Ginting, B., Nasution, M., & A. (2022). Analisis Yuridis Diskresi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*. https://doi.org/10.56128/jkih.v2i3.29.

Syaifulloh, A. (2019). Peran Kejaksaan Dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi. *Indonesian Journal of Criminal Law*. https://doi.org/10.31960/ijocl.v1i1.147.

Tuasikal, H., & Homer, Y. P. (2024). Formulation of Regional Regulations Based on Laws and Regulations. *Journal of Law Justice (JLJ)*. https://doi.org/10.33506/jlj.v2i3.3413.

Utami, F. W., Sandy, V. N. A., Rahmawanti, P. A., Fariyanto, Z. R., Akmal, M., Setiawan, M. H., & Untari, S. (2025). Fungsi DPRD Kota Batu Dalam Demokrasi: Mengawal Aspirasi Rakyat Melalui Kebijakan. *Jurnal Integrasi dan Harmoni Inovatif Ilmu-Ilmu Sosial*. https://doi.org/10.17977/um063.v5.i10.2025.4.

Zahra, A. Y., Triwati, A., Aryaputra, M. I., & Abraham, F. (2023). Pendekatan Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal USM Law Review*. https://doi.org/10.26623/julr.v6i3.6758.

PROFIL PENULIS



Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Penulis adalah dosen senior di Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Linier dalam ilmu hukum, penulis menyelesaikan studi S1 di Universitas Sriwijaya, S2 di Universitas Airlangga, dan S3 di Universitas Diponegoro. Penulis memiliki kepakaran di bidang Hukum Administrasi Negara khususnya di bidang Hukum Pemerintah Daerah dan Desa, dan juga menulis berbagau makalah dan menjadi narasumber pada banyak forum dibidang hukum kenegaraan. Dalam pengalaman kelembagaan, penulis pernah menjabat sebagai Wakil Dekan bidang Administrasi Umum, Keuangan dan Kepegawaian di Fakultas Hukum Unsri selama 2 (dua) periode. Dalam keseharian sebagai dosen, penulis mengajar mata kuliah Hukum Administrasi Negara, Hukum Pemerintah Daerah dan Desa, Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah, Hukum Kebijakan Publik, dan beberapa mata kuliah di Magister Ilmu Hukum, Magister Kenotariatan, dan Program Studi Doktor Ilmu Hukum.

Email Penulis: ridwan@fh.unsri.ac.id.

BAB 13
SUMBER PENDAPATAN DAERAH: HUKUM PAJAK DAERAH, RETRIBUSI DAERAH, DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) LAINNYA

Fakhry Amin, S.H., M.H.
Indonesia Law Study Club/Klub Studi Hukum Indonesia

Pendahuluan

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia yang bertujuan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat sekaligus meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan. Dalam konteks ini, daerah tidak lagi hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan pusat, tetapi juga sebagai entitas pemerintahan yang memiliki kewenangan luas dalam mengelola keuangan daerahnya sendiri. Konsekuensi logis dari pemberian kewenangan tersebut adalah adanya tuntutan terhadap kemandirian fiskal daerah yang tercermin dalam kemampuan daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatannya secara optimal. Kemandirian fiskal daerah pada dasarnya tidak hanya diukur dari besarnya dana transfer yang diterima dari pemerintah pusat, tetapi lebih pada kemampuan daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD menjadi indikator penting dalam menilai tingkat otonomi suatu daerah, karena mencerminkan sejauh mana daerah mampu membiayai kebutuhan pembangunan dan pelayanan publik secara mandiri. Dalam perspektif hukum keuangan negara, PAD tidak hanya dipandang sebagai aspek teknis anggaran, melainkan juga sebagai instrumen kebijakan publik yang memiliki implikasi luas terhadap kesejahteraan masyarakat. Menurut pemikiran Arif Wibisono, pengelolaan keuangan negara, termasuk keuangan daerah, harus dipahami sebagai bagian dari upaya strategis dalam mengelola sumber daya nasional secara efektif dan bertanggung jawab. Keuangan negara bukan sekadar angka dalam anggaran, tetapi mencerminkan arah kebijakan negara dalam mencapai tujuan bernegara, termasuk pemerataan pembangunan antar daerah. Maka dari itu, kemampuan daerah dalam mengelola PAD menjadi refleksi dari kualitas tata kelola pemerintahan daerah itu sendiri (Wibisono, 2023).

Dalam kerangka normatif, pengaturan mengenai pendapatan daerah merupakan bagian integral dari sistem hukum keuangan negara yang lebih luas. Riawan Tjandra menegaskan bahwa keuangan negara harus dikelola berdasarkan prinsip transparansi,

akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan. Prinsip-prinsip ini tidak hanya berlaku bagi pemerintah pusat, tetapi juga mengikat pemerintah daerah dalam mengelola seluruh sumber pendapatannya, termasuk pajak daerah, retribusi daerah, dan komponen PAD lainnya (Tjandra, Tjandra, 2014). Lebih lanjut, dalam perspektif konseptual, keuangan daerah merupakan subsistem dari keuangan negara yang mencakup seluruh hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Dian Nugraha Simatupang menyatakan bahwa ruang lingkup keuangan negara tidak hanya terbatas pada APBN, tetapi juga meliputi APBD sebagai manifestasi dari desentralisasi fiskal. Dengan demikian, pengelolaan pendapatan daerah harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum keuangan negara yang menekankan pada tertib administrasi, kepatuhan hukum, dan akuntabilitas publik (Simatupang, 2022). Di sisi lain, dalam perspektif pemerintahan daerah, kemampuan fiskal menjadi salah satu indikator utama keberhasilan otonomi daerah. Bhenyamin Hoessein mengemukakan bahwa otonomi daerah yang efektif hanya dapat terwujud apabila daerah memiliki kapasitas keuangan yang memadai. Tanpa dukungan keuangan yang kuat, kewenangan yang luas justru berpotensi menjadi beban administratif yang tidak produktif. Oleh karena itu, optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah menjadi suatu keniscayaan dalam kerangka desentralisasi (Hoessein, 2009). Dalam praktiknya, penguatan kapasitas fiskal daerah juga menjadi perhatian utama dalam kebijakan fiskal nasional. Sri Mulyani Indrawati dalam berbagai kebijakan dan publikasinya menekankan pentingnya peningkatan kualitas belanja daerah yang didukung oleh pendapatan daerah yang kuat dan berkelanjutan. Ia menegaskan bahwa ketergantungan yang tinggi terhadap transfer pusat dapat menghambat fleksibilitas daerah dalam merespons kebutuhan lokal yang dinamis. Oleh karena itu, penguatan PAD melalui optimalisasi pajak daerah dan retribusi daerah menjadi agenda strategis dalam reformasi fiskal nasional (Mulyani, 2022).

Selain itu, stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan juga tidak dapat dilepaskan dari kondisi fiskal daerah. Purbaya Yudhi Sadewa menekankan bahwa kesehatan fiskal daerah memiliki implikasi langsung terhadap stabilitas ekonomi nasional, terutama dalam konteks pengelolaan risiko fiskal dan keberlanjutan

pembangunan. Dalam hal ini, sinergi antara kebijakan fiskal pusat dan daerah menjadi faktor kunci dalam menjaga keseimbangan ekonomi makro (Sadewa, 2026). Meskipun demikian, dalam realitas empiris, masih terdapat berbagai permasalahan dalam pengelolaan pendapatan daerah. Ketergantungan yang tinggi terhadap dana transfer pusat, rendahnya kontribusi PAD di sebagian besar daerah, serta belum optimalnya pengelolaan pajak dan retribusi daerah menunjukkan bahwa kemandirian fiskal daerah masih menghadapi tantangan serius. Selain itu, keterbatasan kapasitas administrasi, lemahnya pengawasan, serta potensi kebocoran dalam pengelolaan pendapatan daerah turut menjadi faktor penghambat optimalisasi PAD. Dalam konteks tersebut, kajian mengenai sumber pendapatan daerah menjadi sangat penting, tidak hanya dari aspek normatif, tetapi juga dari perspektif analitis dan kritis. Pembahasan mengenai pajak daerah, retribusi daerah, dan PAD lainnya perlu ditempatkan dalam kerangka hukum keuangan negara yang komprehensif, sehingga dapat memberikan pemahaman yang utuh mengenai peran dan fungsi pendapatan daerah dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bab ini akan mengkaji secara mendalam mengenai sumber-sumber pendapatan daerah, khususnya pajak daerah, retribusi daerah, dan komponen PAD lainnya, dengan menekankan pada aspek hukum, prinsip-prinsip pengelolaan, serta tantangan dan strategi optimalisasinya. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan hukum keuangan negara sekaligus menjadi referensi praktis dalam penguatan kapasitas fiskal daerah di Indonesia.

Konsep Dasar Pendapatan Daerah Dalam Hukum Keuangan Negara

Pendapatan daerah merupakan instrumen fundamental dalam menentukan kapasitas fiskal dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam perspektif hukum keuangan negara, pendapatan daerah tidak sekadar dipahami sebagai penerimaan kas yang masuk ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), melainkan sebagai hak konstitusional daerah yang memiliki

dimensi hukum publik dan berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu kesejahteraan umum. Secara normatif, konsep pendapatan daerah berakar pada prinsip desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber keuangan secara mandiri.

Desentralisasi fiskal tidak hanya berkaitan dengan pelimpahan kewenangan administratif, tetapi juga mencakup distribusi sumber daya keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam konteks ini, pendapatan daerah menjadi indikator utama dalam mengukur sejauh mana desentralisasi tersebut berjalan secara efektif. Dalam literatur keuangan publik, pendapatan daerah dipandang sebagai bagian dari sistem *intergovernmental fiscal relations*, yaitu hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang dirancang untuk mencapai efisiensi alokasi sumber daya dan pemerataan pembangunan. Menurut Richard M. Bird dan François Vaillancourt, desentralisasi fiskal yang efektif mensyaratkan adanya kewenangan pendapatan yang memadai di tingkat daerah agar pemerintah daerah memiliki insentif untuk meningkatkan kinerja ekonomi lokal (Bird *and* François, 1998). Keuangan negara mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya keuangan daerah sebagai subsistem yang tidak terpisahkan. Oleh sebab itu, pendapatan daerah bukan sekadar instrumen fiskal lokal, tetapi juga bagian dari mekanisme distribusi sumber daya nasional yang harus dikelola secara bertanggung jawab (Simatupang, 2022). Jika dilihat dari kacamata hukum, pendapatan daerah merupakan bagian dari keuangan negara yang tunduk pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan publik. Hal ini menegaskan bahwa meskipun daerah memiliki otonomi dalam mengelola keuangannya, pengelolaan tersebut tetap berada dalam kerangka hukum nasional. Dalam konteks Indonesia, hal ini tercermin dalam pengaturan yang menempatkan APBD sebagai bagian integral dari sistem keuangan negara. Sehingga setiap penerimaan daerah harus dikelola berdasarkan prinsip legalitas, akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi.

Pengaturan mengenai pendapatan daerah mencerminkan adanya pembagian kewenangan fiskal antara pemerintah pusat dan

pemerintah daerah. Pembagian ini merupakan konsekuensi dari prinsip desentralisasi yang memberikan ruang bagi daerah untuk menggali sumber pendapatan sendiri, tanpa mengabaikan peran pemerintah pusat dalam menjaga stabilitas fiskal nasional. Riawan Tjandra menegaskan bahwa pengelolaan keuangan negara, termasuk keuangan daerah, harus didasarkan pada prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Prinsip ini menjadi landasan dalam memastikan bahwa setiap penerimaan daerah digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan publik (Tjandra, 2014). Pendapatan daerah memiliki fungsi strategis sebagai indikator kemandirian fiskal. Tingkat kemandirian suatu daerah seringkali diukur dari proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD, semakin besar pula kapasitas daerah dalam menentukan prioritas pembangunan tanpa ketergantungan yang berlebihan terhadap pemerintah pusat. Dalam hal ini, Bhenyamin Hoessein menyatakan bahwa keberhasilan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kemampuan daerah dalam mengelola sumber daya keuangannya sendiri secara efektif dan efisien (Hoessein, 2009). Kendati demikian, konsep pendapatan daerah tidak dapat dilepaskan dari dinamika hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam praktiknya, sebagian besar daerah di Indonesia masih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun secara normatif daerah memiliki kewenangan untuk menggali pendapatan sendiri, secara empiris kapasitas fiskal daerah masih sangat bervariasi.

Lebih lanjut, konsep pendapatan daerah juga tidak dapat dilepaskan dari teori fungsi keuangan publik yang dikemukakan oleh Richard A. Musgrave, yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Musgrave, 1989). Dalam konteks daerah, pendapatan yang diperoleh melalui pajak dan retribusi digunakan untuk: (1) membiayai penyediaan barang dan jasa publik (fungsi alokasi), (2) mengurangi kesenjangan antar kelompok masyarakat (fungsi distribusi), dan (3) menjaga stabilitas ekonomi di tingkat lokal (fungsi stabilisasi). Sekalipun demikian, implementasi ketiga fungsi tersebut di tingkat

daerah seringkali menghadapi keterbatasan kapasitas fiskal, terutama di daerah yang memiliki basis ekonomi yang lemah.

Secara struktural, pendapatan daerah terdiri atas tiga komponen utama, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan transfer, dan pendapatan lain-lain yang sah. Dari ketiga komponen tersebut, PAD memiliki posisi yang paling strategis karena mencerminkan kemampuan riil daerah dalam menggali potensi ekonomi yang dimilikinya. PAD juga menjadi indikator penting dalam menilai tingkat kemandirian fiskal daerah. Dalam analisis yang lebih kritis, rendahnya kontribusi PAD di banyak daerah menunjukkan adanya persoalan struktural dalam sistem keuangan daerah. Salah satu masalah utama adalah terbatasnya kewenangan perpajakan daerah yang menyebabkan ruang fiskal daerah menjadi sempit. Hal ini sejalan dengan pandangan Wallace E. Oates yang menyatakan bahwa keberhasilan desentralisasi fiskal sangat bergantung pada keseimbangan antara kewenangan pengeluaran (*expenditure assignment*) dan kewenangan pendapatan (*revenue assignment*) (Oates, 1972). Ketidakseimbangan antara keduanya akan menyebabkan ketergantungan yang tinggi terhadap transfer pusat. Selain itu, ketergantungan terhadap dana transfer juga berpotensi menimbulkan fenomena yang dikenal sebagai *flypaper effect*, yaitu kondisi di mana pemerintah daerah lebih responsif terhadap dana transfer dari pusat dibandingkan terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Fenomena ini menunjukkan adanya distorsi dalam perilaku fiskal daerah yang dapat menghambat upaya peningkatan kemandirian fiskal (Hines & Richard, 1995).

Ketergantungan terhadap transfer pusat dapat menimbulkan moral hazard fiskal, dimana daerah kurang terdorong untuk mengoptimalkan sumber pendapatan sendiri. Perspektif ini sejalan dengan pemikiran Arif Wibisono yang menekankan bahwa pengelolaan keuangan negara harus diarahkan pada peningkatan kemandirian dan efisiensi, bukan sekadar distribusi anggaran. Dengan kata lain, kebijakan fiskal harus mampu mendorong daerah untuk lebih inovatif dalam menggali potensi ekonomi lokal (Wibisono, 2023). Selain itu, pendapatan daerah juga memiliki dimensi keadilan fiskal (*fiscal equity*).

Dalam konteks ini, negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan adanya pemerataan kemampuan fiskal antar daerah melalui mekanisme transfer. Namun, di sisi lain, daerah juga dituntut untuk memaksimalkan potensi yang dimilikinya agar tidak sepenuhnya bergantung pada redistribusi dari pusat. Hal ini menciptakan keseimbangan antara prinsip otonomi dan solidaritas dalam sistem keuangan negara. Dalam kerangka normatif, struktur pendapatan daerah secara umum terdiri atas tiga komponen utama, yaitu:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah;
2. Pendapatan transfer, yang berasal dari pemerintah pusat maupun antar daerah;
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pada konteks penguatan kemandirian fiskal, PAD menjadi fokus utama karena mencerminkan kemampuan riil daerah dalam menghasilkan pendapatan secara mandiri. Oleh karena itu, pembahasan mengenai pajak daerah, retribusi daerah, dan sumber PAD lainnya menjadi sangat penting dalam memahami struktur dan dinamika pendapatan daerah secara keseluruhan. Dalam lingkup domestik, tantangan dalam pengelolaan pendapatan daerah juga berkaitan dengan kapasitas kelembagaan dan kualitas tata kelola pemerintahan. Banyak daerah yang masih menghadapi keterbatasan dalam hal administrasi perpajakan, sistem informasi keuangan, serta pengawasan terhadap penerimaan daerah. Akibatnya, potensi pendapatan daerah belum dapat digali secara optimal (Mardiasmo, 2018). Pada sisi yang lain, perkembangan ekonomi digital membuka peluang baru bagi peningkatan pendapatan daerah. Digitalisasi sistem perpajakan dan retribusi daerah dapat meningkatkan efisiensi pemungutan, memperluas basis pajak, serta mengurangi potensi kebocoran. Pada lanskap ini, kebijakan fiskal nasional juga mulai mendorong integrasi sistem keuangan daerah dengan teknologi informasi sebagai bagian dari reformasi birokrasi.

Lebih jauh, konsep pendapatan daerah juga harus dilihat dalam kerangka keadilan fiskal antar daerah. Ketimpangan kapasitas fiskal

antar daerah merupakan fenomena yang tidak dapat dihindari, mengingat perbedaan potensi ekonomi, sumber daya alam, dan tingkat pembangunan. Karena itu, mekanisme transfer dari pemerintah pusat tetap diperlukan sebagai instrumen untuk menjaga keseimbangan fiskal nasional. Namun demikian, transfer tersebut tidak boleh mengurangi insentif daerah untuk meningkatkan PAD. Dalam perspektif hukum keuangan negara, kondisi ini menunjukkan adanya dialektika antara prinsip otonomi daerah dan prinsip kesatuan fiskal nasional. Di satu sisi, daerah diberikan kewenangan untuk mengelola pendapatan sendiri, tetapi di sisi lain tetap berada dalam kerangka kebijakan fiskal nasional yang terkoordinasi. Keseimbangan antara kedua prinsip ini menjadi kunci dalam menciptakan sistem keuangan negara yang stabil dan berkelanjutan (Yani, 2008). Konsep pendapatan daerah tidak hanya mencakup aspek definisi dan klasifikasi, tetapi juga mengandung dimensi yang lebih luas, yaitu dimensi kelembagaan, ekonomi politik, dan tata kelola. Pendapatan daerah harus dipahami sebagai instrumen strategis dalam mewujudkan kemandirian fiskal, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mendukung pembangunan daerah yang berkelanjutan. Atas dasar hal itu, analisis terhadap sumber-sumber pendapatan daerah khususnya pajak daerah, retribusi daerah, dan PAD lainnya menjadi sangat penting dalam rangka memperkuat sistem keuangan daerah dalam kerangka hukum keuangan negara.

Pajak Daerah Dalam Perspektif Hukum

Pajak daerah merupakan instrumen utama dalam pembentukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang memiliki posisi strategis dalam kerangka desentralisasi fiskal. Dalam perspektif hukum, pajak daerah tidak hanya dipahami sebagai sumber penerimaan, tetapi juga sebagai manifestasi kewenangan fiskal yang diberikan oleh negara kepada daerah dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan. Oleh karena itu, pengaturan pajak daerah harus ditempatkan dalam kerangka hukum keuangan negara yang menjamin keseimbangan antara otonomi daerah dan kesatuan sistem fiskal nasional. Secara normatif, kewenangan pemungutan pajak daerah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD).

Undang-undang ini menjadi landasan utama dalam menentukan jenis pajak yang dapat dipungut oleh daerah, tarif maksimum, serta mekanisme pemungutannya. Dalam perspektif hukum tata negara, pengaturan ini mencerminkan adanya *limited taxing power*, yaitu kewenangan perpajakan daerah yang dibatasi oleh pemerintah pusat guna menjaga harmonisasi sistem perpajakan nasional. Terlepas dari hal tersebut, dalam praktiknya terdapat ketegangan antara norma yang diatur dalam UU HKPD dengan implementasi di tingkat daerah. Konflik norma ini umumnya muncul dalam bentuk perluasan objek pajak oleh pemerintah daerah melalui peraturan daerah (perda) yang berpotensi melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Fenomena ini menunjukkan adanya kecenderungan daerah untuk mengoptimalkan penerimaan tanpa sepenuhnya memperhatikan prinsip legalitas dalam perpajakan. Dalam perspektif teori hukum, kondisi tersebut mencerminkan adanya disharmoni antara *das sollen* (norma hukum) dan *das sein* (praktik empiris). Menurut prinsip legalitas dalam perpajakan (*tax legality principle*), setiap pungutan pajak harus didasarkan pada undang-undang yang jelas dan tidak boleh ditafsirkan secara ekstensif oleh otoritas pemungut (Smith, 1776). Oleh karena itu, setiap penyimpangan dalam praktik pemungutan pajak daerah berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengurangi kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah.

Lebih lanjut, permasalahan pajak daerah juga berkaitan dengan konsep *constitutional tax assignment*, yaitu pembagian kewenangan perpajakan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka konstitusi. Dalam sistem negara kesatuan seperti Indonesia, kewenangan perpajakan pada dasarnya berada pada pemerintah pusat, sementara daerah hanya diberikan kewenangan terbatas berdasarkan delegasi undang-undang. Hal ini berbeda dengan negara federal, di mana daerah (negara bagian) memiliki kewenangan perpajakan yang lebih luas.

1. Dasar Hukum Pajak Daerah

Dasar hukum pajak daerah di Indonesia merupakan bagian integral dari sistem hukum keuangan negara yang mengatur hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Secara hierarkis,

pengaturan pajak daerah bertumpu pada konstitusi, undang-undang, serta peraturan pelaksana di tingkat daerah. Secara konstitusional, legitimasi pemungutan pajak bersumber dari prinsip kedaulatan negara dalam bidang keuangan sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pajak diposisikan sebagai instrumen negara untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan publik, yang pelaksanaannya dapat didesentralisasikan kepada daerah dalam kerangka otonomi. Dalam tataran undang-undang, pengaturan utama pajak daerah saat ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Undang-undang ini menggantikan rezim sebelumnya dan membawa pendekatan baru dalam pengelolaan pajak daerah, termasuk penyederhanaan jenis pajak serta penguatan integrasi sistem perpajakan nasional dan daerah. Dasar hukum dalam keuangan negara memiliki fungsi penting sebagai alat pembatas kekuasaan pemerintah agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan publik (Tjandra, 2014). Sehingga keberadaan UU HKPD tidak hanya memberikan kewenangan kepada daerah, tetapi juga membatasi ruang geraknya agar tetap dalam koridor hukum nasional. Lebih lanjut, implementasi pajak daerah di tingkat lokal diatur melalui peraturan daerah (Perda).

Namun, perda tidak dapat berdiri sendiri, melainkan harus selaras dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam praktiknya, sering ditemukan perda yang memperluas objek pajak atau menetapkan tarif yang tidak proporsional, yang berpotensi bertentangan dengan asas legalitas. Hal ini menunjukkan bahwa harmonisasi regulasi masih menjadi tantangan dalam sistem perpajakan daerah. Setiap kebijakan fiskal daerah harus berada dalam kerangka hukum yang jelas agar tidak menimbulkan kerugian negara maupun masyarakat (Simatupang, 2022). Oleh karena itu, penguatan pengawasan terhadap produk hukum daerah menjadi aspek penting dalam menjaga kepastian hukum dalam pemungutan pajak daerah.

2. Prinsip-Prinsip Pajak Daerah

Pajak daerah sebagai bagian dari sistem perpajakan nasional harus memenuhi prinsip-prinsip dasar perpajakan yang telah berkembang dalam teori keuangan publik. Prinsip-prinsip ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga menjadi pedoman praktis dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan pajak daerah. Salah satu rujukan klasik adalah prinsip perpajakan yang dikemukakan oleh Adam Smith, yang meliputi keadilan (*equity*), kepastian (*certainty*), kemudahan (*convenience*), dan efisiensi (*efficiency*). Prinsip ini tetap relevan dalam konteks pajak daerah modern (Smith, 1776). Dalam kancah Nasional, Mardiasmo menegaskan bahwa pajak daerah harus memenuhi prinsip keadilan, di mana beban pajak didistribusikan secara proporsional sesuai kemampuan wajib pajak (Mardiasmo, 2018). Namun dalam praktik, sering terjadi ketidakseimbangan beban pajak, terutama pada sektor informal yang sulit dijangkau oleh sistem perpajakan. Prinsip kepastian hukum juga menjadi aspek krusial dalam pajak daerah. Wajib pajak harus mengetahui dengan jelas objek, tarif, dan mekanisme pembayaran pajak. Ketidakjelasan dalam regulasi akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi menurunkan tingkat kepatuhan. Selain itu, prinsip efisiensi menuntut agar biaya pemungutan pajak tidak lebih besar dari penerimaan yang diperoleh.

Dalam banyak kasus, biaya administrasi pajak daerah masih relatif tinggi akibat sistem yang belum terintegrasi dan minimnya pemanfaatan teknologi. Dari perspektif yang lebih modern, prinsip transparansi dan akuntabilitas juga menjadi bagian penting dalam pengelolaan pajak daerah. Pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik sebagai pemilik kedaulatan fiskal (Wibisono, 2023). Singkatnya, pajak daerah tidak hanya dilihat dari aspek penerimaan, tetapi juga dari bagaimana dana tersebut digunakan untuk kepentingan masyarakat.

3. Jenis-Jenis Pajak Daerah

Jenis pajak daerah di Indonesia diatur secara limitatif dalam UU HKPD, yang membedakan antara pajak provinsi dan pajak

kabupaten/kota. Pembatasan ini bertujuan untuk menghindari tumpang tindih kewenangan serta menjaga stabilitas sistem perpajakan nasional. Pajak provinsi pada umumnya meliputi pajak yang memiliki basis lintas wilayah, seperti pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor.

Sementara itu, pajak kabupaten/kota lebih berfokus pada sektor-sektor yang bersifat lokal, seperti pajak hotel, restoran, dan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (PBB-P2). Pembagian jenis pajak ini didasarkan pada prinsip efisiensi administrasi dan kedekatan objek pajak dengan otoritas pemungut (Yani, 2008). Pajak yang objeknya bersifat lokal lebih efektif dikelola oleh pemerintah daerah karena memiliki informasi yang lebih akurat mengenai wajib pajak. Di sisi lain, dalam praktiknya, struktur pajak daerah masih menghadapi berbagai keterbatasan. Basis pajak yang sempit menyebabkan potensi penerimaan menjadi terbatas, terutama di daerah yang tidak memiliki aktivitas ekonomi yang signifikan. Hal ini mengakibatkan ketimpangan fiskal antar daerah yang cukup tajam.

4. Problematika dan Tantangan Pajak Daerah

Meskipun pajak daerah memiliki peran strategis dalam meningkatkan PAD, dalam praktiknya terdapat berbagai permasalahan yang menghambat optimalisasinya. Pertama, rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak menjadi kendala utama. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kesadaran pajak, kurangnya kepercayaan terhadap pemerintah, serta lemahnya penegakan hukum. Kedua, kapasitas administrasi perpajakan daerah yang masih terbatas.

Banyak daerah yang belum memiliki sistem informasi perpajakan yang memadai, sehingga proses pemungutan dan pengawasan menjadi tidak efektif. Ketiga, adanya potensi kebocoran penerimaan akibat praktik korupsi atau maladministrasi. Dalam konteks ini, pengelolaan keuangan negara harus bebas dari praktik yang merugikan keuangan negara, termasuk dalam pemungutan pajak daerah (Simatupang, 2022). Keempat, keterbatasan inovasi dalam penggalian potensi pajak

daerah. Banyak daerah masih mengandalkan jenis pajak konvensional tanpa melakukan diversifikasi sumber pendapatan.

5. Upaya Reformasi dan Optimalisasi Pajak Daerah

Dalam menghadapi berbagai tantangan tersebut, diperlukan upaya reformasi yang komprehensif dalam pengelolaan pajak daerah. Pertama, reformasi regulasi melalui penyederhanaan jenis pajak dan harmonisasi peraturan pusat dan daerah. UU HKPD merupakan langkah awal dalam arah ini, namun implementasinya masih perlu diperkuat. Kedua, digitalisasi sistem perpajakan daerah. Penggunaan teknologi informasi dapat meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam pemungutan pajak. Ketiga, peningkatan kapasitas sumber daya manusia di bidang perpajakan daerah. Aparatur yang profesional dan kompeten menjadi kunci keberhasilan pengelolaan pajak. Keempat, penguatan pengawasan dan penegakan hukum. Tanpa pengawasan yang efektif, potensi kebocoran penerimaan akan tetap tinggi.

Dalam perspektif kebijakan fiskal, Sri Mulyani Indrawati menekankan bahwa penguatan pajak daerah harus dilakukan secara hati-hati agar tidak menimbulkan beban berlebihan bagi masyarakat dan dunia usaha (Mulyani, 2024). Maka dari itu, reformasi pajak daerah harus diarahkan pada keseimbangan antara peningkatan penerimaan dan perlindungan terhadap aktivitas ekonomi masyarakat.

Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan

Retribusi daerah merupakan salah satu komponen penting dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang memiliki karakteristik berbeda dari pajak daerah. Jika pajak bersifat memaksa tanpa imbalan langsung, maka retribusi justru didasarkan pada adanya hubungan timbal balik antara pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan atau pemberian izin tertentu. Oleh karena itu, dalam perspektif hukum keuangan negara, retribusi daerah tidak hanya berfungsi sebagai sumber pendapatan, tetapi juga sebagai instrumen pengaturan (*regulatory instrument*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

1. Karakteristik Retribusi Daerah

Retribusi daerah memiliki sejumlah karakteristik yang membedakannya secara mendasar dari pajak daerah. Pertama, adanya imbalan langsung (*direct quid pro quo*), yaitu pembayaran yang dilakukan oleh masyarakat berkaitan langsung dengan jasa atau fasilitas yang diberikan oleh pemerintah daerah. Kedua, sifatnya yang spesifik dan individual, di mana hanya pihak yang menerima layanan yang diwajibkan membayar retribusi.

Ketiga, retribusi berkaitan erat dengan penyediaan layanan publik atau pemberian izin tertentu oleh pemerintah daerah (Pasal 1 angka 22 UU 1/2022). Menurut Marihot Pahala Siahaan, retribusi daerah pada hakikatnya merupakan pembayaran atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, sehingga keberadaannya sangat bergantung pada kualitas dan kuantitas layanan yang diberikan (Siahan, 2016). Hal ini menegaskan bahwa legitimasi pemungutan retribusi sangat ditentukan oleh persepsi masyarakat terhadap manfaat yang diterima. Dalam konteks hukum, karakteristik ini menunjukkan bahwa retribusi memiliki dimensi kontraktual yang lebih kuat dibandingkan pajak. Meskipun tidak berbentuk kontrak secara formal, terdapat hubungan timbal balik yang bersifat implisit antara pemerintah daerah sebagai penyedia layanan dan masyarakat sebagai pengguna.

2. Dasar Hukum Retribusi Daerah

Pengaturan retribusi daerah di Indonesia saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Undang-undang ini melakukan restrukturisasi terhadap jenis dan mekanisme pemungutan retribusi dengan tujuan meningkatkan efisiensi dan mengurangi beban administratif. Sebelumnya, pengaturan retribusi daerah tersebar dalam berbagai jenis yang cukup kompleks.

Namun melalui UU HKPD, pemerintah melakukan simplifikasi dengan mengelompokkan retribusi ke dalam kategori yang lebih terstruktur. Langkah ini mencerminkan upaya untuk memperbaiki tata kelola retribusi yang selama ini dinilai kurang efisien dan

rentan terhadap kebocoran. Dasar hukum retribusi harus memberikan kepastian mengenai objek, subjek, tarif, dan tata cara pemungutan agar tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintah daerah (Sutedi, 2013). Sehingga peraturan daerah sebagai dasar operasional retribusi harus disusun secara hati-hati dan selaras dengan peraturan yang lebih tinggi.

3. Jenis-Jenis Retribusi Daerah

Secara umum, retribusi daerah diklasifikasikan ke dalam tiga jenis utama, yaitu:

a. Retribusi Jasa Umum
   Retribusi ini dikenakan atas pelayanan yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan umum, seperti pelayanan kesehatan, kebersihan, dan pemakaman. Karakteristik utama dari retribusi ini adalah orientasinya pada pelayanan publik yang bersifat non-komersial.
b. Retribusi Jasa Usaha
   Retribusi ini berkaitan dengan pelayanan yang bersifat komersial atau semi-komersial, seperti penyewaan aset daerah, terminal, atau tempat rekreasi. Dalam hal ini, pemerintah daerah bertindak layaknya pelaku usaha yang menyediakan layanan dengan tujuan memperoleh keuntungan.
c. Retribusi Perizinan Tertentu
   Retribusi ini dikenakan atas pemberian izin oleh pemerintah daerah kepada individu atau badan, seperti izin mendirikan bangunan (IMB) atau izin usaha tertentu. Retribusi jenis ini memiliki fungsi pengendalian (*regulatory function*) selain fungsi penerimaan. Klasifikasi ini penting untuk membedakan tujuan pemungutan retribusi, apakah untuk pelayanan publik, komersialisasi aset daerah, atau pengendalian aktivitas masyarakat (Mardiasmo, 2018).

4. Problematika Retribusi Daerah

Meskipun memiliki potensi sebagai sumber PAD, retribusi daerah menghadapi berbagai permasalahan dalam praktiknya,

permasalahan tersebut diantaranya (Davey, 1988): Pertama, rendahnya kualitas pelayanan publik. Retribusi sering kali dipungut tanpa diimbangi dengan peningkatan kualitas layanan, sehingga menimbulkan resistensi dari masyarakat. Dalam kondisi ini, retribusi kehilangan legitimasi sosialnya. Kedua, adanya kecenderungan retribusi menjadi "pajak terselubung" (*hidden tax*).

Hal ini terjadi ketika retribusi dipungut tanpa adanya hubungan langsung dengan layanan yang diberikan, sehingga secara substansi menyerupai pajak. Davey menegaskan praktik ini dapat menimbulkan distorsi dalam sistem keuangan daerah dan mengurangi transparansi fiskal. Ketiga, potensi kebocoran dalam pemungutan retribusi. Sistem yang masih manual dan kurang transparan membuka peluang terjadinya penyimpangan, baik oleh aparat maupun pihak ketiga. Keempat, rendahnya kontribusi retribusi terhadap PAD. Dibandingkan pajak daerah, kontribusi retribusi relatif kecil karena keterbatasan jenis layanan yang dapat dipungut serta tarif yang umumnya rendah.

5. Analisis Kritis: Retribusi Antara Pelayanan dan Pendapatan

Dalam perspektif yang lebih kritis, retribusi daerah menghadapi dilema antara fungsi pelayanan dan fungsi pendapatan. Di satu sisi, retribusi diharapkan dapat meningkatkan PAD, tetapi di sisi lain tidak boleh mengorbankan akses masyarakat terhadap layanan publik. Menurut Devas *et al.,* retribusi yang terlalu tinggi dapat menghambat akses masyarakat terhadap layanan dasar, sementara retribusi yang terlalu rendah dapat mengurangi kualitas layanan akibat keterbatasan pembiayaan (Devas, 1989).

Sehingga penentuan tarif retribusi harus mempertimbangkan keseimbangan antara aspek ekonomi dan sosial. Selain itu, retribusi juga memiliki dimensi keadilan. Tidak semua masyarakat memiliki kemampuan yang sama untuk membayar layanan publik, sehingga kebijakan retribusi harus memperhatikan prinsip keadilan sosial. Dalam konteks ini, pemerintah daerah perlu mempertimbangkan mekanisme subsidi silang atau pembebasan bagi kelompok masyarakat tertentu.

6. Strategi Optimalisasi Retribusi Daerah

Untuk meningkatkan efektivitas retribusi daerah, diperlukan langkah-langkah strategis yang komprehensif. Pertama, peningkatan kualitas pelayanan publik. Retribusi hanya akan diterima oleh masyarakat jika layanan yang diberikan memiliki kualitas yang baik (Devas, 1989). Kedua, digitalisasi sistem pemungutan retribusi. Penggunaan teknologi dapat meningkatkan transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan retribusi (Kemenkeu RI. 2023).

Ketiga, penyederhanaan jenis retribusi. Terlalu banyak jenis retribusi justru dapat menimbulkan beban administratif yang tinggi dan mengurangi efektivitas pemungutan (Pasal 87 UU 1/2022). Keempat, penguatan pengawasan dan tata kelola. Sistem pengawasan yang baik dapat mencegah terjadinya kebocoran dan meningkatkan kepercayaan publik (Mardiasmo, 2018). Dalam perspektif kebijakan publik, optimalisasi retribusi tidak hanya bertujuan meningkatkan pendapatan, tetapi juga memperbaiki kualitas pelayanan publik secara keseluruhan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Lainnya

Selain pajak daerah dan retribusi daerah, komponen penting dalam struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah. Kategori ini sering kali dipandang sebagai pelengkap, namun dalam perspektif yang lebih kritis justru memiliki potensi strategis dalam memperkuat kemandirian fiskal daerah. Sayangnya, dalam praktik, kontribusi komponen ini masih relatif rendah dan belum dikelola secara optimal.

Secara konseptual, PAD lainnya mencerminkan kemampuan daerah dalam mengelola aset dan potensi ekonomi secara produktif. Jika pajak dan retribusi bersifat ekstraktif (mengambil dari aktivitas masyarakat), maka PAD lainnya lebih bersifat produktif karena berasal dari aktivitas ekonomi yang dikelola oleh pemerintah daerah itu sendiri. Dalam konteks ini, kualitas tata kelola (*governance*) menjadi faktor penentu utama keberhasilan.

1. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan (BUMD)

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan umumnya berasal dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD didirikan dengan tujuan untuk (lihat Pasal 331 ayat (4) UU 23/2014): memberikan kontribusi terhadap PAD, menyediakan layanan publik tertentu, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Namun dalam praktiknya, peran BUMD sering kali tidak optimal. Banyak BUMD yang justru mengalami kerugian atau memberikan kontribusi yang sangat kecil terhadap PAD.

Salah satu masalah utama BUMD adalah lemahnya tata kelola dan tingginya intervensi politik dalam pengelolaannya (Hoessein, 2009). BUMD sering dijadikan sebagai alat politik oleh kepala daerah, baik dalam penunjukan direksi maupun dalam pengambilan keputusan strategis. Hal ini menyebabkan BUMD tidak dikelola secara profesional dan berorientasi pada kinerja. Dalam sudut pandang hukum keuangan negara, kondisi ini berpotensi menimbulkan kerugian keuangan daerah. Setiap pengelolaan kekayaan negara/daerah harus dilakukan secara hati-hati dan bertanggung jawab, karena kerugian yang timbul dapat dikualifikasikan sebagai kerugian negara (Simatupang, 2022). Selain itu, banyak BUMD yang menghadapi masalah struktural, seperti: model bisnis yang tidak jelas, ketergantungan pada penyertaan modal daerah, rendahnya daya saing dengan sektor swasta (Mardiasmo, 2018). Dalam analisis yang lebih tajam, kegagalan BUMD sering kali bukan disebabkan oleh faktor pasar, melainkan oleh kegagalan tata kelola (*governance failure*). Hal ini menunjukkan bahwa reformasi BUMD harus difokuskan pada perbaikan kelembagaan, bukan sekadar penambahan modal.

2. Lain-Lain PAD yang Sah

Komponen lain dalam PAD mencakup berbagai jenis penerimaan yang tidak termasuk dalam pajak, retribusi, maupun hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Contohnya meliputi: hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro dan pendapatan bunga, denda administratif, penerimaan lain

yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (UU 1/2022 Pasal 4 angka 4). Meskipun terlihat kecil, komponen ini memiliki potensi yang signifikan jika dikelola dengan baik.

Namun dalam praktiknya, pengelolaan PAD lainnya sering kali kurang mendapat perhatian karena dianggap bukan sumber utama pendapatan. Ahmad Yani menegaskan pengelolaan aset daerah merupakan salah satu aspek yang sering diabaikan dalam sistem keuangan daerah, padahal memiliki potensi besar untuk meningkatkan pendapatan (Yani, 2017). Banyak aset daerah yang tidak dimanfaatkan secara optimal, bahkan terbengkalai atau disalahgunakan. Dalam perspektif ekonomi publik, kondisi ini mencerminkan adanya *idle assets* atau aset yang tidak produktif. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum mampu mengelola kekayaannya secara efisien.

3. Problematika Tata Kelola PAD Lainnya

Permasalahan utama dalam pengelolaan PAD lainnya terletak pada aspek tata kelola. Beberapa problem yang sering muncul antara lain:

a. *Political Capture*
   Pengelolaan BUMD dan aset daerah sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik. Penunjukan pejabat yang tidak profesional serta intervensi dalam pengambilan keputusan menyebabkan kinerja menjadi tidak optimal (Mardiasmo, 2018).
b. Kurangnya Transparansi
   Informasi mengenai kinerja BUMD dan pengelolaan aset daerah sering kali tidak terbuka kepada publik. Hal ini menyulitkan pengawasan dan meningkatkan risiko penyimpangan (Mardiasmo, 2018).
c. Lemahnya Akuntabilitas
   Pertanggungjawaban atas pengelolaan aset dan BUMD sering kali tidak jelas, terutama dalam hal kerugian yang dialami (Mardiasmo, 2018).
d. Minimnya Inovasi
   Daerah cenderung tidak melakukan inovasi dalam mengembangkan sumber PAD lainnya, sehingga potensi yang

ada tidak tergali secara maksimal (Bratakusumah & Dadang, 2022). Pengelolaan keuangan negara yang baik harus didukung oleh sistem akuntabilitas yang kuat agar setiap penggunaan sumber daya dapat dipertanggungjawabkan secara transparan (Wibisono, 2023).

4. Analisis Kritis: PAD Lainnya Sebagai Indikator Kualitas *Governance*

Dalam perspektif yang lebih luas, PAD lainnya dapat digunakan sebagai indikator kualitas tata kelola pemerintahan daerah. Daerah yang mampu mengelola aset dan BUMD secara produktif menunjukkan adanya kapasitas kelembagaan yang kuat (Bratakusumah & Dadang, 2022). Sebaliknya, rendahnya kontribusi PAD lainnya mencerminkan adanya kelemahan dalam manajemen aset, perencanaan ekonomi, dan tata kelola pemerintahan. Dalam konteks ini, masalah utama bukan pada keterbatasan sumber daya, tetapi pada kemampuan mengelola sumber daya tersebut (Mardiasmo, 2018). Lebih jauh, PAD lainnya juga berkaitan dengan konsep *value creation* dalam sektor publik. Pemerintah daerah tidak hanya berperan sebagai pemungut pajak, tetapi juga sebagai pelaku ekonomi yang mampu menciptakan nilai tambah dari aset yang dimiliki (Mardiasmo, 2018).

5. Strategi Penguatan PAD Lainnya

Untuk mengoptimalkan PAD lainnya, diperlukan strategi yang komprehensif dan berorientasi pada perbaikan tata kelola. Pertama, reformasi BUMD melalui penerapan *prinsip good corporate governance*, termasuk transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme dalam manajemen (Mardiasmo, 2018). Kedua, optimalisasi pengelolaan aset daerah melalui inventarisasi, penilaian, dan pemanfaatan aset secara produktif (Siregar, 2004).

Ketiga, penguatan regulasi dan pengawasan untuk mencegah penyalahgunaan aset daerah (PP 28/2020 Pasal 81). Keempat, peningkatan kapasitas sumber daya manusia dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah (Bratakusumah & Dadang, 2022). Dalam konteks kebijakan fiskal, Sri Mulyani Indrawati menekankan

pentingnya pengelolaan aset negara dan daerah secara produktif sebagai bagian dari strategi peningkatan penerimaan negara dan daerah.

Tantangan dan Strategi Optimalisasi Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah sebagai pilar utama kemandirian fiskal tidak dapat dilepaskan dari berbagai tantangan struktural, kelembagaan, dan ekonomi yang dihadapi oleh pemerintah daerah. Dalam konteks desentralisasi fiskal di Indonesia, persoalan utama bukan lagi sekadar bagaimana meningkatkan penerimaan, tetapi bagaimana menciptakan sistem pendapatan daerah yang berkelanjutan, adil, dan efisien. Berangkat dari sini, analisis terhadap tantangan dan strategi optimalisasi menjadi krusial dalam memahami arah reformasi keuangan daerah ke depan.

1. Tantangan Dalam Optimalisasi Pendapatan Daerah

a. Ketergantungan Tinggi terhadap Transfer Pusat

Salah satu tantangan paling mendasar adalah tingginya ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Kondisi ini menunjukkan bahwa kapasitas fiskal daerah masih lemah dalam menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD). Secara empiris, banyak daerah masih mengandalkan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) sebagai sumber utama pendapatan. Hal ini mengindikasikan bahwa tujuan desentralisasi fiskal untuk menciptakan kemandirian daerah belum sepenuhnya tercapai (Arief, 2025). Dalam analisis kritis, ketergantungan ini berpotensi menciptakan fiscal illusion, yaitu kondisi di mana daerah tidak terdorong untuk meningkatkan PAD karena merasa kebutuhan fiskalnya telah dipenuhi oleh pusat.

b. Ketimpangan Kapasitas Fiskal Antar Daerah

Ketimpangan antar daerah merupakan fenomena yang tidak terhindarkan dalam sistem desentralisasi. Daerah dengan sumber daya alam yang melimpah dan basis ekonomi yang kuat cenderung memiliki PAD yang tinggi, sementara daerah lain tertinggal. Ketimpangan ini tidak hanya berdampak pada kemampuan fiskal, tetapi juga pada kualitas pelayanan publik

dan pembangunan daerah. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat memperlebar kesenjangan antar wilayah jika tidak diimbangi dengan kebijakan redistribusi yang efektif (DPJb Kemenkeu Ri 2025).

c. Lemahnya Tata Kelola dan Akuntabilitas
   Tantangan lain yang signifikan adalah lemahnya tata kelola keuangan daerah, termasuk dalam pengelolaan pendapatan. Masih terdapat berbagai permasalahan seperti: kurangnya transparansi, lemahnya sistem pengawasan, serta potensi penyimpangan dalam pemungutan dan pengelolaan PAD (Mardiasmo, 2018). Selain itu, struktur belanja daerah yang masih didominasi oleh belanja rutin, terutama belanja pegawai, menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah belum sepenuhnya berorientasi pada produktivitas dan pelayanan publik (Kemenkeu RI, 2019).
d. Keterbatasan Kapasitas Administrasi dan SDM
   Banyak pemerintah daerah masih menghadapi keterbatasan dalam hal kapasitas administrasi perpajakan dan pengelolaan pendapatan. Sistem yang belum terintegrasi serta kualitas sumber daya manusia yang belum memadai menjadi hambatan dalam optimalisasi penerimaan daerah (Siahaan, 2016). Kondisi ini menyebabkan potensi pendapatan tidak tergali secara maksimal, serta meningkatkan risiko kebocoran penerimaan.
e. Basis Pajak dan Retribusi yang Terbatas
   Struktur ekonomi daerah yang belum merata menyebabkan basis pajak dan retribusi di banyak daerah masih sempit. Daerah dengan aktivitas ekonomi rendah memiliki keterbatasan dalam menggali sumber pendapatan, sehingga sulit meningkatkan PAD secara signifikan (Mardiasmo, 2018). Dalam perspektif ekonomi fiskal, kondisi ini menunjukkan adanya keterbatasan *tax capacity* yang tidak dapat diatasi hanya melalui kebijakan administratif, tetapi memerlukan penguatan struktur ekonomi daerah (Bahl, 1971).
f. Minimnya Inovasi Fiskal Daerah
   Banyak daerah masih mengandalkan sumber pendapatan konvensional tanpa melakukan inovasi dalam menggali potensi ekonomi lokal. Padahal, dalam era ekonomi *digital*, terdapat

peluang besar untuk meningkatkan pendapatan melalui pendekatan yang lebih kreatif dan berbasis teknologi (Nugraha, *et.al,* 2026).

2. Strategi Optimalisasi Pendapatan Daerah

a. Penguatan Kemandirian Fiskal Daerah
   Strategi utama yang harus dilakukan adalah meningkatkan kemandirian fiskal melalui optimalisasi PAD. Hal ini dapat dilakukan dengan: memperluas basis pajak daerah secara legal, meningkatkan kepatuhan wajib pajak, serta mengoptimalkan pemanfaatan aset daerah (Mardiasmo, 2018). Pendekatan ini harus dilakukan secara sistematis agar daerah tidak terus bergantung pada transfer pusat.
b. Reformasi Tata Kelola Keuangan Daerah
   Perbaikan tata kelola menjadi kunci dalam meningkatkan efektivitas pengelolaan pendapatan daerah. Reformasi ini mencakup: peningkatan transparansi dan akuntabilitas, penguatan sistem pengawasan internal dan eksternal, serta penerapan prinsip *good governance* (Mardiasmo, 2018). Dalam konteks ini, pengelolaan keuangan daerah harus diarahkan pada efisiensi dan orientasi hasil (*performance-based budgeting*).
c. Digitalisasi Sistem Pendapatan Daerah
   Digitalisasi merupakan salah satu strategi paling efektif dalam meningkatkan pendapatan daerah. Sistem *digital* dapat: meningkatkan efisiensi pemungutan, mengurangi kebocoran, serta memperluas basis pajak (Mara, *et.al,* 2026). Penggunaan teknologi juga memungkinkan integrasi data antar instansi, sehingga pengelolaan pendapatan menjadi lebih akurat dan transparan.
d. Penguatan Kapasitas Kelembagaan dan SDM
   Peningkatan kapasitas aparatur daerah menjadi faktor kunci dalam keberhasilan pengelolaan pendapatan. Hal ini mencakup: pelatihan teknis di bidang perpajakan dan keuangan daerah, peningkatan profesionalisme, serta penguatan integritas aparatur (Mardiasmo, 2018). Tanpa SDM yang kompeten,

kebijakan yang baik tidak akan dapat diimplementasikan secara efektif.

e. Optimalisasi Pengelolaan Aset dan BUMD
Seperti telah dibahas sebelumnya, pengelolaan aset dan BUMD memiliki potensi besar dalam meningkatkan PAD. Oleh karena itu, diperlukan: reformasi manajemen BUMD, pengurangan intervensi politik, serta penerapan prinsip bisnis yang profesional (Khozin, *et,al.* 2026). Strategi ini akan mengubah PAD lainnya dari sekadar pelengkap menjadi sumber pendapatan yang signifikan.

f. Pengembangan Inovasi Fiskal Daerah
Daerah perlu didorong untuk mengembangkan inovasi dalam pengelolaan pendapatan, seperti: pengembangan ekonomi *digital*, pemanfaatan potensi pariwisata lokal, serta kolaborasi dengan sektor swasta (Smith, *et.al,* 2023). Inovasi ini penting untuk menciptakan sumber pendapatan baru yang berkelanjutan.

g. Penguatan Sinergi Pusat dan Daerah
Optimalisasi pendapatan daerah tidak dapat dilakukan secara parsial oleh daerah saja. Diperlukan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah (Pasal 2 UU 1/2022) dalam: harmonisasi kebijakan fiskal, penguatan regulasi, serta distribusi sumber daya yang adil. Dalam perspektif kebijakan publik, keseimbangan antara otonomi dan koordinasi menjadi kunci dalam menciptakan sistem keuangan negara yang stabil. Secara kritis, tantangan utama dalam optimalisasi pendapatan daerah bukan hanya terletak pada keterbatasan sumber daya, tetapi pada desain kelembagaan dan kualitas tata kelola. Desentralisasi fiskal di Indonesia masih cenderung bersifat administratif, belum sepenuhnya substantif.

Untuk mencapai kemandirian fiskal yang sesungguhnya, diperlukan transformasi paradigma dari "*revenue extraction*" menuju "*value creation*", dimana pemerintah daerah tidak hanya berperan sebagai pemungut pajak, tetapi juga sebagai aktor ekonomi yang mampu menciptakan nilai tambah bagi masyarakat (Mardiasmo, 2018). Atas dasar hal itu, strategi

optimalisasi pendapatan daerah harus diarahkan tidak hanya pada peningkatan penerimaan jangka pendek, tetapi juga pada pembangunan kapasitas fiskal jangka panjang yang berkelanjutan.

Penutup

Pendapatan daerah, yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, serta komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) lainnya, merupakan fondasi utama dalam menopang kemandirian fiskal daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dari keseluruhan pembahasan, dapat ditegaskan bahwa keberhasilan desentralisasi fiskal tidak semata-mata ditentukan oleh besarnya alokasi transfer dari pemerintah pusat, melainkan oleh kemampuan daerah dalam mengelola dan mengoptimalkan sumber pendapatannya sendiri secara efektif, efisien, dan berkeadilan.

Pajak daerah sebagai instrumen utama penerimaan memiliki peran strategis dalam memperkuat kapasitas fiskal daerah, namun masih menghadapi berbagai keterbatasan, baik dari sisi regulasi, basis pajak, maupun kapasitas administrasi. Di sisi lain, retribusi daerah yang seharusnya mencerminkan hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat justru sering kehilangan legitimasi akibat rendahnya kualitas pelayanan publik. Sementara itu, PAD lainnya khususnya yang bersumber dari pengelolaan aset dan BUMD menunjukkan adanya potensi besar yang belum dimanfaatkan secara optimal, terutama karena lemahnya tata kelola dan tingginya intervensi non-ekonomis dalam pengelolaannya. Dalam perspektif yang lebih kritis, persoalan utama dalam pendapatan daerah bukan terletak pada keterbatasan sumber daya semata, melainkan pada desain kelembagaan dan kualitas *governance* yang belum mampu mendorong pemanfaatan potensi daerah secara maksimal. Ketergantungan yang tinggi terhadap dana transfer pusat mencerminkan bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia masih bersifat administratif, belum sepenuhnya substantif.

Hal ini menimbulkan paradoks, dimana daerah memiliki kewenangan yang luas secara formal, tetapi tidak diimbangi dengan

kapasitas fiskal yang memadai secara riil. Maka dari itu, diperlukan transformasi paradigma dalam pengelolaan pendapatan daerah. Pendekatan yang selama ini cenderung berorientasi pada pemungutan (*revenue extraction*) perlu diarahkan menuju penciptaan nilai (*value creation*), di mana pemerintah daerah tidak hanya berperan sebagai pemungut pajak dan retribusi, tetapi juga sebagai aktor ekonomi yang mampu mengelola sumber daya secara produktif dan inovatif. Transformasi ini mensyaratkan penguatan tata kelola, profesionalisme aparatur, serta pemanfaatan teknologi dalam sistem keuangan daerah.

Selain itu, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah perlu ditempatkan dalam kerangka yang lebih seimbang antara otonomi dan koordinasi. Pemerintah pusat tetap memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas fiskal nasional dan mengurangi ketimpangan antar daerah, namun di sisi lain harus memberikan ruang yang cukup bagi daerah untuk berinovasi dalam mengelola sumber pendapatannya. Sinergi yang konstruktif antara pusat dan daerah menjadi kunci dalam menciptakan sistem keuangan negara yang adaptif dan berkelanjutan. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa penguatan pendapatan daerah tidak dapat dilakukan secara parsial atau sektoral, melainkan memerlukan pendekatan yang komprehensif dan terintegrasi, yang mencakup aspek regulasi, kelembagaan, dan kapasitas fiskal. Hanya dengan cara inilah tujuan utama desentralisasi fiskal, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pemerintahan daerah yang mandiri dan responsif, dapat benar-benar terwujud.

Daftar Pustaka

Arief, M. Z. (2025). Tantangan, Implikasi, dan Strategi Ketergantungan Daerah Terhadap Dana Transfer Pusat Terhadap Kapasitas Fiskal Daerah. *Jurnal Sosial Dan Sains*, *5*(9), 2909–2914. Doi: https://doi.org/10.59188/jurnalsosains.v5i9.32507.

Bahl, Roy W. (1971). A Regression Approach to Tax Effort and Tax Capacity Analysis. *Staff Papers (International Monetary Fund)* 18, no. 3: 570–612. Doi: https://doi.org/10.12816/0030068.

Bird, Richard M. And François Vaillancourt, (1998), *Fiscal Decentralization In Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin, (2022), *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Devas, Nick et al., (1989), *Financing Local Government In Indonesia*, Jakarta: UI Press.

DJPb Kementerian Keuangan RI. Menakar Efektivitas Desentralisasi Fiskal, 2025, https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/watampone/id/data-publikasi/artikel/3812-menakar-efektivitas-desentralisasi-fiskal-dalam-mendorong-kemandirian-daerah.html?utm.com.

Hines, James M. dan Richard H. Thaler. (1995). The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives* 9, no. 4: 217-226. Doi: 10.1257/jep.9.4.217.

Hoessein, Bhenyamin. (2009). *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.

Indrawati, Sri Mulyani. (2024). Pungutan Pajak Daerah Harus Terukur Agar Tak Bebankan Rakyat," *Pajak.com*, 13 Juni 2024, diakses di https://www.pajak.com/pajak/sri-mulyani-pungutan-pajak-daerah-harus-terukur-agar-tak-bebankan-rakyat/.

Kementerian Keuangan RI. (2019). *Laporan Evaluasi Kinerja Belanja Daerah dan Akselerasi Kualitas Belanja*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

Kementerian Keuangan RI, (2023). *Laporan Perkembangan Elektronifikasi Transaksi Pemerintah Daerah (ETPD)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

Khozin, Muhammad, et.al. (2026). Reconstruction Of Bumd Based On Law Number 23 Of 2014 In Realising Good Governance. *PETITA: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah,* Vol. 11, No. 1, 2026, Doi: https://doi.org/10.22373/petita.v11i1.1088.

Mara, Alfida Nesa, Ida Farida Adi Prawira, dan Rika Nurrizkiana. (2026). Analisis Digitalisasi Sistem Perpajakan dan Efisiensi Pelayanan Pajak Di Indonesia. *JEMAP: Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi, dan Perpajakan* 9, no. 1 (Universitas Katolik Soegijapranata, April): 75–77. Doi: https://doi.org/10.24167/jemap.v9i1.14795.

Mardiasmo. (2018). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi Offset.

Mardiasmo. (2018). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.

Mardiasmo. (2018). *Perpajakan*. Yogyakarta: Andi.

Mulyani, Sri. (2022). Menkeu: APBD Harus Selaras dengan Arah Kebijakan Fiskal dan Prioritas Nasional, diakses pada https://setkab.go.id/menkeu-tekankan-apbd-harus-selaras-dengan-arah-kebijakan-fiskal-dan-prioritas-nasional/.

Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave. (1989). *Public Finance in Theory And Practice* (New York: McGraw-Hill.

Nugraha, Tunggal Puspa, et.al. (2026). Strategi Pengembangan UMKM Berbasis Ekonomi Kreatif di Wilayah Perdesaan. *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan*, Volume 4 No. 4 April-June, pp 22025-22216, doi: https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i4.5794.

Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Sadewa, Purbaya Yudhi. (2026). Menteri Purbaya Tekankan Disiplin Fiskal dan Integritas Pejabat Kemenkeu, diakses pada https://www.babelinsight.id/purbaya-tekankan-disiplin-fiskal-integritas.

Shah, Anwar. (2007). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Siahaan, Marihot Pahala. (2016). *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Simatupang, Dian Puji Nugraha. (2022). *Keuangan Negara dan Kerugian Negara: Perspektif Fenomenologi dan Rekonsiliasi Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI Bekerja Sama Dengan Damera Press.

Siregar, Doli D. (2004). *Manajemen Aset Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan Secara Nasional Dalam Konteks Kepala Daerah Sebagai Chief Financial Officer (CFO)*. Jakarta: Satria Grafika.

Smith, Adam. (1776). *An Inquiry Into The Nature And Causes of The Wealth of Nations*. London.

Smith, Muhammad Rizki, et.al. (2023). Inovasi Kebijakan Pemerintah Kota Mataram Dalam Pengelolaan Wisata Guna Peningkatan Ekonomi. *Indonesian Journal of Government and Communication Studies*. Vol 7 No 2/ 85-97 2023. Doi: https://studentjournal.umpo.ac.id/index.php/IJGCS.

Sutedi, Adrian. (2013). *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Tjandra, Riawan. (2014). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Wibisono, A., & Rahmatullah, I. K. (2023). *Hukum Keuangan Negara: Mengelola APBN = Mengelola Indonesia*. Depok: Rajawali Pers.

Yani, Ahmad. (2008). *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

PROFIL PENULIS



Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.

Penulis lahir di Kendari dari Ibu Hj. Suriya Azis Musu Saosao dan Ayah Drs. H. Muhammad Amin Lansiwi, CPOD. Penulis merupakan lulusan SMA Negeri 4 Kendari, Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar, dan Magister Hukum Universitas Indonesia. Penulis mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan, antara lain di Mahkamah Konstitusi RI, Kemenkumham RI, PKPA PERADI, *International Institute Of Islamic Thought East and Southeast Asia Office, Certified Professional Organization Development* oleh *Center for Strategic Entrepreneurial Leadership* Universitas Indonesia, Lemhannas RI. Penulis telah berpengalaman sebagai Ketua Forum Mahasiswa Pemerhati Konstitusi Universitas Muslim Indonesia (FMPK UMI), Pendiri dan Ketua Umum Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia (IMMH UI), Perwakilan Tokoh Pemuda dalam Verifikasi dan Validasi 19 Calon Daerah Otonomi Baru di Indonesia oleh Kemendagri RI dan berbagai pengurus organisasi lainnya.

Penulis merupakan Ketua Dewan Pimpinan Nasional *Indonesia Law Study Club*/Klub Studi Hukum Indonesia sekaligus Dosen Tetap di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Enam Enam Kendari (STIE 66 Kendari) mengampu MKDU Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, serta mata kuliah yang berkaitan dengan Ilmu Hukum di Program Studi Manajemen. Penulis aktif dalam penelitian dan penulisan di bidang hukum, pendidikan, pemerintahan, dan manajemen. Karya-karyanya telah diterbitkan dalam bentuk buku, serta jurnal terindeks Sinta dan Scopus. Penulis juga menjadi tim ahli dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. Penulis merupakan Trainers/Pelatih Pemantapan Nilai-Nilai Kebangsaan di Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (Lemhannas RI).

Email Penulis: fakhry.amin2@gmail.com.

BAB 14
DANA TRANSFER (DANA HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH)

Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H.
Universitas Sriwijaya

Instrumen Pemerataan Pembangunan dan Penguatan Otonomi Daerah

Tiga dekade setelah bergulirnya era reformasi pada tahun 1998, sistem pemerintahan Indonesia memasuki fase baru yang ditandai oleh kebutuhan untuk melakukan reorientasi mendasar terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Reformasi yang pada awalnya bertujuan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, memperkuat demokratisasi lokal, dan mengurangi kesenjangan pembangunan antardaerah, kini menghadapi dinamika yang jauh lebih kompleks. Perubahan lanskap ekonomi global, perkembangan teknologi, tuntutan peningkatan kualitas pelayanan publik, serta kebutuhan percepatan pembangunan yang lebih merata menuntut adanya penyesuaian kebijakan yang tidak hanya berorientasi pada desentralisasi kewenangan, tetapi juga pada efektivitas dan kualitas tata kelola pemerintahan daerah. Pada 2025, misalnya tata kelola keuangan negara dihadapkan pada tantangan ganda yang saling berkaitan. Di satu sisi, pemerintah harus menjaga stabilitas fiskal nasional di tengah meningkatnya ketidakpastian ekonomi global yang dipengaruhi oleh perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia, gejolak geopolitik, fluktuasi harga komoditas, serta perubahan arah kebijakan moneter internasional. Kondisi tersebut berpotensi mempengaruhi penerimaan negara, investasi, dan kapasitas fiskal pemerintah dalam membiayai berbagai program pembangunan. Oleh karena itu, pengelolaan anggaran negara dituntut semakin adaptif, prudent, dan berorientasi pada keberlanjutan fiskal jangka panjang. Di sisi lain, pemerintah juga dituntut untuk mengakselerasi pemerataan pembangunan wilayah sebagai bagian dari agenda transformasi nasional. Kesenjangan pembangunan antar wilayah yang masih terjadi menunjukkan bahwa manfaat pertumbuhan ekonomi belum sepenuhnya dinikmati secara merata oleh seluruh daerah. Beberapa wilayah masih menghadapi keterbatasan infrastruktur dasar, rendahnya kualitas sumber daya manusia, serta kapasitas fiskal daerah yang belum optimal (RI, 2022).

Dalam konteks tersebut, kebijakan transfer ke daerah dan berbagai instrumen fiskal lainnya menjadi sarana strategis untuk

memperkuat kapasitas pembangunan daerah sekaligus mendorong peningkatan kualitas layanan publik. Reorientasi otonomi daerah pada periode ini tidak lagi semata-mata menekankan pada besarnya kewenangan yang didesentralisasikan, tetapi lebih diarahkan pada pencapaian hasil pembangunan yang terukur dan selaras dengan prioritas nasional (Robi, 2023). Hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah semakin didesain untuk menciptakan sinergi pembangunan yang efektif melalui pendekatan berbasis kinerja, penguatan akuntabilitas, serta peningkatan efisiensi penggunaan anggaran.

Daerah didorong untuk tidak hanya bergantung pada transfer pusat, tetapi juga meningkatkan kemandirian fiskal melalui optimalisasi pendapatan asli daerah dan pengembangan potensi ekonomi lokal yang berkelanjutan. Arah kebijakan tersebut sejalan dengan visi nasional Asta Cita yang menempatkan pemerataan pembangunan, penguatan kualitas sumber daya manusia, peningkatan daya saing ekonomi, serta pembangunan dari desa dan daerah sebagai pilar utama pembangunan nasional (Nabilah *et al.,* 2026). Dalam kerangka ini, desentralisasi fiskal tidak lagi dipandang sekadar sebagai mekanisme distribusi sumber daya keuangan, melainkan sebagai instrumen strategis untuk mewujudkan transformasi ekonomi yang inklusif dan berkeadilan. Keberhasilan implementasi Asta Cita sangat bergantung pada kemampuan pemerintah pusat dan daerah membangun kolaborasi yang efektif dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Tahun 2025 menjadi momentum penting bagi Indonesia untuk melakukan konsolidasi kebijakan desentralisasi dan penguatan tata kelola fiskal. Tantangan menjaga stabilitas fiskal nasional dan mempercepat pemerataan pembangunan wilayah bukanlah agenda yang saling bertentangan, melainkan dua tujuan yang harus dicapai secara simultan. Melalui pengelolaan keuangan negara yang responsif, transparan, dan berorientasi pada hasil, serta penguatan kapasitas pemerintah daerah sebagai motor pembangunan lokal, Indonesia memiliki peluang besar untuk mewujudkan pembangunan yang lebih inklusif, berkelanjutan, dan selaras dengan cita-cita besar bangsa sebagaimana tertuang dalam visi Asta Cita.

Sebagai salah satu contoh instrumen Transfer ke Daerah (TKD) tidak lagi sekadar berfungsi sebagai alat likuiditas anggaran bagi birokrasi lokal, melainkan bertransformasi menjadi instrumen strategis yang berbasis kinerja (*performance-based fiscal decentralization*).

Analisis ini membedah efektivitas instrumen tersebut dalam menciptakan konvergensi ekonomi antardaerah, menguji validitas data empiris keuangan negara, serta menyatukannya ke dalam pisau analisis teori ekonomi publik modern. Pengelolaan keuangan negara merupakan salah satu bagian dalam pelaksanaan pembangunan nasional dan daerah. Pengelolaan atas keuangan negara tercermin dalam penyusunan serta menjalankan anggaran nasional hingga sampai di tingkat anggaran daerah. Kedua anggaran ini merupakan pondasi Pembangunan negara baik di tingkat nasional hingga daerah. untuk menjamin terpenuhinya asas *good governance*, keuangan negara harus dikelola secara efektif, transparan, serta akuntabel sesuai dengan amanat konstitusi (Fahrizal & Bintoro, 2022). Pengelolaan keuangan negara juga dihadapkan persoalan lain dalam rangka mewujudkan desentralisasi pemerintahan daerah, Sejalan dengan hal tersebut terkait dengan pengelolaan keuangan negara yang menjadi satu agenda penting dari pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu agenda penting dalam reformasi sistem pemerintahan di Indonesia. Otonomi daerah tidak hanya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan, tetapi juga menuntut kemampuan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan (Sukhoya, 2023). Dalam praktiknya, tidak semua daerah memiliki kapasitas fiskal yang sama. Sebagian daerah memiliki sumber daya alam yang melimpah dan basis ekonomi yang kuat, sedangkan sebagian lainnya memiliki kemampuan pendapatan yang terbatas. Kondisi tersebut menimbulkan kesenjangan fiskal antar daerah yang berpotensi menghambat terwujudnya pemerataan pembangunan nasional (Fahrizal & Bintoro, 2022). Perbedaan kapasitas fiskal daerah, yang dipengaruhi oleh variasi potensi ekonomi, sumber daya alam, jumlah penduduk, serta tingkat aktivitas ekonomi, menyebabkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan layanan publik menjadi tidak merata (Sukhoya, 2023).

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah mengembangkan sistem Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) sebagai instrumen strategis dalam mewujudkan keadilan fiskal, memperkuat efektivitas desentralisasi, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Reformasi HKPD tersebut diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang mengatur aspek pendapatan daerah, transfer ke daerah, belanja daerah, pembiayaan daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal nasional dan daerah (Meinarsari & Nursadi, 2022).

Dalam kerangka HKPD, dana transfer merupakan instrumen utama yang digunakan untuk mengoreksi ketimpangan fiskal baik secara vertikal maupun horizontal. Ketimpangan fiskal vertikal terjadi akibat perbedaan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang tidak selalu diikuti oleh distribusi sumber-sumber pendapatan yang proporsional. Sementara itu, ketimpangan fiskal horizontal muncul karena adanya perbedaan kapasitas fiskal dan kebutuhan belanja antar daerah. Oleh karena itu, transfer ke daerah (TKD) berfungsi sebagai mekanisme pemerataan fiskal yang memungkinkan seluruh pemerintah daerah memiliki kemampuan minimum dalam menyediakan pelayanan publik dasar, membiayai pembangunan infrastruktur, serta mendukung pencapaian prioritas pembangunan nasional. Dengan demikian, dana transfer tidak hanya berperan sebagai instrumen pendanaan daerah, tetapi juga sebagai alat kebijakan fiskal untuk memperkuat kohesi nasional, mengurangi disparitas antar wilayah, dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Konsep Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD) di Indonesia didesain untuk mengatasi dua ketimpangan yaitu: ketimpangan vertikal (*vertical fiscal imbalance*) antara pemerintah pusat dan daerah, serta ketimpangan horizontal (*horizontal fiscal imbalance*) antar daerah. Secara yuridis, transformasi terbesar instrumen ini dipayungi oleh UU

No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), yang secara penuh mengkondisikan postur anggaran pada tahun 2025 dan 2026. Secara teoritis, Dana Transfer ditujukan untuk mencapai *Fiscal Equalization* (keserasian fiskal). Berdasarkan teori ekonomi publik, instrumen ini dibagi menjadi dua kategori utama: transfer tidak bersyarat (*Unconditional Grants*): diberikan untuk menutup celah fiskal tanpa arahan spesifik pengunaannya, memberikan diskresi penuh kepada daerah (contoh: DAU dan DBH), transfer Bersyarat (*Conditional Grants*): Diarahkan untuk mendanai program prioritas nasional yang didelegasikan ke daerah (contoh: DAK dan *Earmarked* DAU).

Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan suatu sistem yang mengatur hak dan kewajiban keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi, pemerintah pusat tetap memegang fungsi strategis dalam menjaga stabilitas nasional, sedangkan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik sesuai kebutuhan masyarakat setempat. Konsekuensinya, diperlukan pembagian sumber pembiayaan yang seimbang agar daerah mampu melaksanakan kewenangan yang diberikan. Tujuan utama HKPD adalah:

1. **Mewujudkan Pemerataan Kesejahteraan Masyarakat**
   Tujuan utama HKPD adalah menciptakan pemerataan kesejahteraan masyarakat di seluruh daerah Indonesia. Kondisi geografis, demografis, dan potensi ekonomi yang berbeda-beda menyebabkan tingkat pembangunan antar daerah tidak merata. Beberapa daerah memiliki sumber daya alam yang melimpah dan kapasitas fiskal yang tinggi, sementara daerah lainnya menghadapi keterbatasan sumber pendapatan dan infrastruktur dasar. Melalui mekanisme transfer ke daerah, pemerintah pusat melakukan redistribusi sumber daya fiskal agar seluruh daerah memiliki kemampuan yang relatif setara dalam menyediakan layanan publik dan membiayai pembangunan.

Dana transfer tersebut memungkinkan pemerintah daerah untuk membangun infrastruktur, meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan, serta menyediakan berbagai layanan dasar bagi masyarakat (Utomo, 2023). Pemerataan kesejahteraan tidak hanya diukur dari pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dari peningkatan kualitas hidup masyarakat yang tercermin dalam indikator seperti tingkat pendidikan, kesehatan, pendapatan, dan akses terhadap layanan publik. Dengan demikian, HKPD berfungsi sebagai instrumen pemerataan pembangunan yang bertujuan mengurangi ketimpangan sosial dan ekonomi antar wilayah.

2. Mengurangi Kesenjangan Fiskal Antar Daerah

Kesenjangan fiskal terjadi ketika kemampuan keuangan suatu daerah tidak sebanding dengan kebutuhan belanja yang harus dipenuhi untuk melaksanakan urusan pemerintahan dan pelayanan publik. Daerah yang memiliki basis ekonomi kuat biasanya mampu menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tinggi, sedangkan daerah yang kurang berkembang cenderung bergantung pada transfer dari pemerintah pusat (Ferdiansyah *et al.,* 2018). HKPD dirancang untuk mengatasi ketimpangan tersebut melalui mekanisme equalization grant atau transfer fiskal yang bersifat pemerataan. Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan berbagai bentuk transfer lainnya menjadi instrumen utama dalam mengurangi disparitas kapasitas fiskal antar daerah (Syukri & Hinaya, 2019). Pengurangan kesenjangan fiskal sangat penting karena ketimpangan kemampuan keuangan dapat menyebabkan perbedaan kualitas pelayanan publik dan pembangunan antar daerah. Daerah dengan kapasitas fiskal rendah berpotensi tertinggal apabila tidak memperoleh dukungan fiskal yang memadai. Oleh karena itu, HKPD berfungsi sebagai alat untuk menjamin keadilan fiskal (*fiscal equity*) sehingga setiap daerah memiliki kesempatan yang lebih setara dalam mencapai pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

3. Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama pemerintah daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya keuangan yang memadai. Oleh karena itu, HKPD diarahkan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah memiliki kapasitas fiskal yang cukup guna menyelenggarakan pelayanan publik secara efektif dan berkualitas. Melalui transfer fiskal yang terencana dan terukur, pemerintah daerah dapat meningkatkan kualitas berbagai layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, transportasi, serta perlindungan sosial.

Selain itu, HKPD mendorong penerapan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) sehingga penggunaan anggaran lebih berorientasi pada hasil dan manfaat yang dirasakan masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan publik juga dilakukan melalui penguatan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah daerah dituntut untuk mengelola anggaran secara profesional, efisien, dan bebas dari praktik korupsi sehingga dana yang tersedia benar-benar digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, HKPD tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme distribusi dana, tetapi juga sebagai instrumen peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

4. Memperkuat Kemandirian Fiskal Daerah

Salah satu tujuan strategis HKPD adalah meningkatkan kemandirian fiskal daerah (Fatimah *et al.,* 2019). Kemandirian fiskal menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan dan pelayanan publik melalui sumber pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri, terutama Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam praktiknya, banyak daerah masih memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap transfer dari pemerintah pusat. Kondisi ini dapat mengurangi fleksibilitas daerah dalam merancang program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal. Oleh karena itu, HKPD tidak hanya menyediakan transfer fiskal, tetapi juga

mendorong optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah melalui peningkatan efektivitas pemungutan pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan aset daerah, dan pengembangan potensi ekonomi lokal.

Penguatan kemandirian fiskal juga dilakukan melalui pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah dalam mengelola sumber-sumber pendapatan sesuai prinsip desentralisasi fiskal. Daerah didorong untuk meningkatkan inovasi dalam pengelolaan keuangan dan memperkuat basis ekonomi daerah sehingga mampu mengurangi ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat secara bertahap. Kemandirian fiskal yang kuat akan meningkatkan daya tahan daerah terhadap guncangan ekonomi, memperbesar ruang fiskal untuk pembangunan, dan mempercepat pencapaian tujuan pembangunan daerah secara berkelanjutan.

5. Menjaga Kesinambungan Pembangunan Nasional

Tujuan penting lainnya dari HKPD adalah menjaga kesinambungan pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan proses yang melibatkan seluruh tingkatan pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Oleh karena itu, diperlukan koordinasi dan harmonisasi kebijakan fiskal agar pembangunan dapat berjalan secara terintegrasi dan berkelanjutan. HKPD berperan dalam menyelaraskan prioritas pembangunan daerah dengan agenda pembangunan nasional. Melalui mekanisme transfer dan pengaturan fiskal, pemerintah pusat dapat mendorong daerah untuk mendukung pencapaian target nasional seperti pengurangan kemiskinan, peningkatan kualitas sumber daya manusia, pembangunan infrastruktur, transformasi ekonomi, ketahanan pangan, dan pembangunan berkelanjutan. Selain itu, HKPD juga berfungsi menjaga stabilitas fiskal nasional (Lumbanraja *et al.,* 2025). Pemerintah pusat perlu memastikan bahwa kebijakan fiskal daerah tidak menimbulkan risiko terhadap kesehatan fiskal negara secara keseluruhan. Oleh sebab itu, pengelolaan utang daerah, defisit anggaran, dan penggunaan transfer fiskal diatur dalam kerangka yang terkoordinasi antara pusat dan daerah.

Kesinambungan pembangunan nasional dapat tercapai apabila seluruh daerah berkembang secara seimbang dan mampu berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Dengan demikian, HKPD menjadi instrumen strategis yang menghubungkan kepentingan pembangunan daerah dengan tujuan pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dekomposisi Komponen Dana Transfer ke Daerah (TKD)

Salah satu indikator utama keberhasilan pemerintahan suatu negara adalah pertumbuhan ekonominya. Tingkat kesejahteraan masyarakat menunjukkan kemajuan ekonomi yang berkelanjutan, selain peningkatan pendapatan per kapita. Kondisi ini hanya dapat dicapai ketika perekonomian berkembang secara konsisten dari waktu ke waktu, yang berarti proses pembangunan ekonomi telah berjalan secara efektif (Sugiyanto & Musfirati, 2021). Pertumbuhan ekonomi dapat didefinisikan sebagai kemampuan suatu negara atau daerah untuk meningkatkan kapasitas produksi barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam jangka waktu tertentu.

Pada skala nasional, pertumbuhan ekonomi biasanya diukur melalui Produk Domestik Bruto (PDB), sedangkan pada skala daerah diukur melalui Produk (Burhanudin Mukhamad Faturahman & dan Mandala Harefa, 2020). Selain untuk meningkatkan pendapatan provinsi dan daerah, pertumbuhan ekonomi dapat diukur dengan menghitung PDRB produksi barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat selama waktu tertentu (Nurkhayat *et al.,* 2018). Tingkat inflasi, kemajuan teknologi, kualitas sumber daya manusia, pola konsumsi masyarakat, dan kebijakan pendapatan dan belanja pemerintah adalah beberapa faktor yang memengaruhi laju pertumbuhan ekonomi (Kusuma *et al.,* 2025). Dalam situasi ini, negara memiliki otoritas strategis untuk menetapkan kebijakan publik yang mempengaruhi aktivitas ekonomi secara langsung maupun tidak langsung, terutama melalui kebijakan fiskal. Pengelolaan anggaran daerah yang efektif memerlukan instrumen kebijakan fiskal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah secara optimal. Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang terdiri dari tiga komponen utama: pendapatan daerah, pembiayaan daerah, dan belanja pemerintah daerah, membentuk kebijakan tersebut. (Simanjuntak & Ginting, 2019) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) menunjukkan kebijakan fiskal pemerintah daerah berdasarkan tiga faktor penting: pendapatan daerah, pembiayaan daerah, dan pengeluaran pemerintah.

Pengaturan pengeluaran pemerintah, pengoptimalan penerimaan pajak, dan pemanfaatan dana transfer dari pemerintah pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), (Meliza & Simanjuntak, 2018), adalah fokus utama kebijakan fiskal daerah. DAU juga mencakup penerimaan pajak dan dana alokasi umum yang berasal dari penerimaan pemerintah daerah. Menurut Pemerintah daerah harus mengelola belanja daerah secara lebih optimal agar penggunaan anggaran dapat memberikan dampak nyata terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat (Ginting *et al.,* 2025). Hal ini akan terjadi jika pengelolaan APBD tidak dilakukan secara efektif dan efisien.

Tabel 14.1: Target APBN 2024 dan Realisasi Aktual 2025

Realisasi 2023 (Rp Triliun)	**Target APBN 2025 (Rp Triliun)**	**Target APBN 2026 (Rp Triliun)**	**Realisasi 2026 (Rp Triliun)**
Pendapatan Negara	3.005,1	3.153,6	1.185 triliun (s.d. Mei 2026)
Belanja Negara	3.621,3	3.842,7	815,0 triliun (Triwulan I 2026)
Defisit	616,2 triliun (2,53% PDB)	689,1 triliun (2,68% PDB)	240,1 triliun (Triwulan I 2026)

Sumber: Data Kementerian Keuangan dan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Realisasi dan Target Penerimaan Pajak Di Indonesia.

Dana Transfer atau TKD dalam postur APBN modern dikelompokkan ke dalam beberapa instrumen strategis berikut:

1. Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU merupakan instrumen pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Dalam implementasi 2025–2026, reformasi DAU diarahkan dalam bentuk *earmarked* (penggunaan yang ditentukan), seperti DAU Bidang Kesehatan (Rp.19,41 triliun) dan DAU Bidang Pendidikan (Rp.33,97 triliun). Kebijakan ini secara teoritis berhasil menekan penyalahgunaan anggaran untuk belanja pegawai (birokrasi). Dana Alokasi Umum (DAU), yang diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), diberikan kepada pemerintah daerah dengan tujuan utama untuk memastikan bahwa kemampuan keuangan masing-masing daerah setara.

Desentralisasi berarti menyerahkan beberapa tugas administrasi pemerintahan kepada pemerintah daerah, tanpa menghilangkan kewenangan strategis tertentu. Belanja pegawai, pembangunan infrastruktur, penyediaan layanan pendidikan dan kesehatan, dan dukungan untuk program prioritas daerah, termasuk penguatan sektor usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), adalah beberapa contoh bagaimana DAU digunakan. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai fondasi untuk mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Menurut undang-undang, pajak dan retribusi daerah dan dana perimbangan adalah cara untuk memberikan sumber keuangan daerah karena asas otonomi daerah (Robi, 2023). Dalam implementasi 2025–2026, reformasi DAU diarahkan dalam bentuk *earmarked* (penggunaan yang ditentukan), seperti DAU Bidang Kesehatan (Rp19,41 triliun) dan DAU Bidang Pendidikan (Rp33,97 triliun). Kebijakan ini secara teoritis berhasil menekan penyalahgunaan anggaran untuk belanja pegawai (birokrasi). Namun, dari perspektif kemandirian otonomi, *earmarked* DAU ini membatasi ruang diskresi kepala daerah dalam merespons isu lokal yang dinamis. Hasil analisis menunjukkan timbulnya efek *Flypaper Effect* yang masif di luar pulau Jawa. Banyak daerah

tingkat kabupaten/kota yang komposisi struktur APBD-nya masih mengandalkan TKD hingga mencapai 80%–90%, sementara PAD hanya berkontribusi di bawah 10%. Terkait dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, tentunya tidak terlepas dari asas desentralisasi dimana hubungan pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi yang merupakan pelimpahan Sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

Dalam hal hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, itu jelas tidak terpengaruh oleh asas desentralisasi, yang memungkinkan pemerintah pusat memberikan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah. Agar daerah dapat memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada penduduknya, mereka harus memiliki sumber keuangan untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya (Lumbanraja *et al.,* 2025). Pemerintah pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membiayai urusan pemerintahan, terutama urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar, jika daerah tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk membiayai urusan pemerintahan.

Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa sumber daya yang diberikan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diberikan kepadanya (Christia, 2019). Keseimbangan sumber daya ini menjamin bahwa urusan pemerintahan dapat dilaksanakan dengan baik. Jumlah PAD yang diterima oleh pemerintah daerah dapat digunakan sebagai ukuran seberapa mandiri pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan. Palembang memiliki contoh pendapatan PAD Palembang yang berasal dari berbagai jenis pajak dan retribusi, seperti pajak air tanah, pajak bumi bangunan (PBB), pajak hotel, pajak hiburan, parkir, sarang burung walet, dan hasil pengelolaan aset daerah, seperti pendapatan pariwisata (OPI *Water*).

2. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK), yang merupakan bagian dari Transfer ke Daerah (TKD), dialokasikan untuk mendanai kegiatan tertentu yang menjadi prioritas nasional dan digunakan oleh pemerintah pusat, memiliki peran strategis dalam mendukung pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah selain DAU. (Syukri & Hinaya, 2019) Tujuan utama DAK adalah membantu pemerintah daerah dalam menanggung beban pembiayaan kegiatan khusus, terutama yang berkaitan dengan investasi pembangunan fisik dan nonfisik. DAK diarahkan pada pembangunan infrastruktur dasar seperti jalan, irigasi, air minum, sanitasi, dan fasilitas pendidikan dan kesehatan, serta dukungan program nonfisik seperti pelatihan UMKM dan bantuan operasional sektor pendidikan dan kesehatan. DAK digunakan untuk investasi dalam pembangunan yang proporsional, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan unsur ekonomi yang berkesinambungan, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang.

Contoh pemanfaatan DAK meliputi pembangunan infrastruktur dasar (fisik) seperti jalan, irigasi, air minum, sanitasi, pendidikan (sekolah), kesehatan (puskesmas), dan pasar, serta dukungan non-fisik seperti pelatihan UMKM, Bantuan Operasional dan lain sebagainya (Aprizal *et al.,* 2025). Setelah penggunaan DAK pada tahap sebelumnya mencapai 90% dari penerimaan DAK, laporan penyerapan DAK tahap III harus diterima sebelum tanggal 15 Desember tahun berjalan. Jumlah dana DAK yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah dapat dihitung melalui beberapa metode: kesenjangan fiskal (*grant deficit*), alokasi dana berdasarkan biaya per unit (*unit cost grant*), pinjaman yang diberikan pemerintah pusat untuk pembangunan fasilitas publik jangka menengah atau jangka panjang (*capitalization grant*), dan subsidi (misalnya, persentase pinjaman yang ditanggung oleh pemerintah daerah). (RI, 2022) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah mengatur prosedur pelaksanaan Dana Bagi Hasil (DBH), DAU, dan DAK sebagai komponen utama Dana Perimbangan. Peraturan

pemerintah ini mengatur pengelolaan Transfer ke Daerah (TKD) dengan membatasi istilah yang digunakan. Rencana pembangunan jangka menengah nasional dan peraturan perundang-undangan terkait merupakan bagian dari kebijakan TKD. Ini sesuai dengan rencana kerja Pemerintah Pusat dan dimasukkan dalam nota keuangan dan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya. DBH terdiri dari DBH Pajak dan DBH SDA. Pagu DBH dibuat berdasarkan realisasi penerimaan negara pada satu tahun sebelumnya. Jika realisasi penerimaan negara yang dimaksud belum tersedia, perkiraan realisasi penerimaan negara dapat digunakan sampai akhir tahun anggaran. Provinsi dan kabupaten/kota menerima DAU. DAK terdiri dari DAK Fisik dan Nonfisik, serta hibah yang diberikan kepada daerah. Dana Otonomi Khusus dikelola sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari APBN dan dialokasikan kepada pemerintah daerah guna mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal. Dana ini terdiri atas DAU, DAK, dan DBH yang secara keseluruhan bertujuan memperkuat kapasitas fiskal daerah (Santoso, 2009). Besaran DAU yang diterima suatu daerah ditentukan berdasarkan celah fiskal (*fiscal gap*), yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*). Daerah dengan potensi fiskal rendah namun kebutuhan fiskal tinggi akan memperoleh alokasi DAU yang relatif lebih besar dibandingkan daerah dengan kondisi sebaliknya.

Dana Perimbangan memastikan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan meningkatkan kesetaraan keuangan di antara daerah. Karena alokasi dana ini bersifat sensitif, pengelolaannya harus menggunakan prinsip kehati-hatian karena jika tidak dikelola sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dapat menyebabkan ketimpangan dan konflik. Dana Perimbangan berfungsi sebagai pengikat NKRI, tetapi jika digunakan dengan tidak hati-hati, dapat menimbulkan ketidakpercayaan, kecemburuan, atau perpecahan di antara daerah, dan rentan

terhadap penyalahgunaan. Oleh karena itu, pengelolaan dana harus tepat dan sesuai dengan perjanjian yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dana perimbangan adalah dana dari APBN yang dialokasikan ke pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhan otonomi daerah yang meliputi: DAU, Dana DAK, dan DBH, untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi dan pemerataan pembangunan antar wilayah. Dana Perimbangan merupakan bagian dari dana transfer Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (Saraswati & Nurharjanti, 2021). Pemberian dana yang digulirkan oleh pemerintah Indonesia ini bertujuan: (1) untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah (*vertical imbalance*), menghindari ketimpangan antar daerah (*horizontal imbalance*), dan (3) mengurangi kesenjangan layanan publik antar daerah.

Penetapan Perhitungan Alokasi Dana Perimbangan

Menurut alokasi anggaran yang ditetapkan dalam UU APBN, Pemerintah Pusat, yaitu Presiden dan/atau Menteri Keuangan, menetapkan alokasi Dana Perimbangan. DAU dihitung oleh Departemen Keuangan, yaitu Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan sebagai berikut (Utari & Hodijah, 2022): (1) DAU dialokasikan untuk pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dengan jumlah total sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto APBN. Jumlah DAU dibagi menjadi 90 persen untuk provinsi dan 10 persen untuk kabupaten/kota. Ini dilakukan untuk memastikan pemerataan keuangan di tingkat desentralisasi, (2) formula yang terdiri dari celah fiskal dan alokasi dasar digunakan untuk menentukan DAU daerah. Kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal dibagi menjadi celah fiskal. Jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, PDB per kapita, dan indeks pembangunan manusia adalah variabel yang digunakan untuk menghitung kebutuhan fiskal. Kapasitas fiskal dihitung dengan Pendapatan Asli Daerah dan DBH (Saluna *et al.,* 2025), (3) alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Data yang digunakan dalam penghitungan DAU diperoleh dari lembaga statistik

Pemerintah dan/atau lembaga Pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal data tersebut tidak tersedia, data yang digunakan adalah data dasar penghitungan DAU tahun sebelumnya, (4) daerah yang memiliki nilai celah fiskal lebih besar dari 0 (nol), menerima DAU sebesar alokasi dasar ditambah celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan 0 (nol), menerima DAU sebesar alokasi dasar. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar, menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah diperhitungkan nilai celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar, tidak menerima DAU. Penghitungan DAK dilakukan oleh Departemen Keuangan, dalam hal ini Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, sebagai berikut: DAK diberikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program dan program yang menjadi prioritas nasional dan menjadi tanggung jawab daerah. Kriteria umum, khusus, dan teknis digunakan untuk menentukan daerah mana yang berhak menerima DAK (Alvaro & Wibowo, 2020).

Setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah, menteri teknis mengusulkan kegiatan khusus untuk dana DAK. Setelah menerima usulan tersebut, Menteri Keuangan menghitung alokasi DAK, penghitungan alokasi DAK dilakukan melalui 2 (dua) tahapan, yaitu penentuan daerah tertentu yang menerima DAK dan penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah. (Sugiyanto & Musfirati, 2021) Penentuan daerah tertentu harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Besaran alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis. Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kemampuan keuangan daerah dihitung melalui indeks fiskal netto. Daerah yang memenuhi kriteria umum merupakan daerah dengan indeks fiskal netto tertentu yang

ditetapkan setiap tahun. Kriteria khusus dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah. Kriteria khusus dirumuskan melalui indeks kewilayahan oleh Menteri Keuangan dengan mempertimbangkan masukan dari Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dan menteri/pimpinan lembaga terkait. Kriteria teknis disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK Kriteria teknis dirumuskan melalui indeks teknis oleh menteri teknis terkait dan disampaikan kepada Menteri Keuangan. Alokasi DAK per daerah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan. DBH yang disalurkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terdiri dari:

1. Dana Bagi Hasil Pajak (DBH Pajak). Alokasi DBH Pajak berupa pembagian hasil penerimaan negara dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan Pasal 25 dan 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPDN) dan Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh Pasal 21). Alokasi sementara PBB dan BPHTB ditetapkan oleh Menteri Keuangan berdasarkan rencana penerimaan PBB dan BPHTB, sedangkan realisasi penyaluran dilakukan setiap minggu berdasarkan realisasi penerimaan. Alokasi sementara DBH PPh WPOPDN dan PPh Pasal 21 ditetapkan berdasarkan rencana penerimaan PPh WPOPDN dan PPh Pasal 21, sedangkan alokasi definitif ditetapkan berdasarkan prognosa realisasi penerimaan PPh Pasal 25 dan 29 WPOPDN dan PPh Pasal 21 tahun anggaran berjalan.
2. Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA). Penghitungan perkiraan alokasi DBH SDA dilakukan oleh departemen teknis (Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Kehutanan, serta Departemen Kelautan dan Perikanan) yang menetapkan daerah penghasil dan dasar penghitungan DBH SDA setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri. Dalam hal sumber daya alam berada pada wilayah yang berbatasan atau berada pada lebih dan satu daerah, Menteri Dalam Negeri menetapkan daerah penghasil sumber daya alam berdasarkan pertimbangan menteri teknis terkait. Ketetapan Menteri Dalam

Negeri tersebut menjadi dasar penghitungan DBH SDA oleh menteri teknis. Ketetapan menteri teknis disampaikan kepada Menteri Keuangan yang kemudian menetapkan perkiraan alokasi DBH SDA untuk masing-masing daerah.

Tabel 14.2: Total Dana Perimbangan APBN 2026

Komponen Dana Perimbangan	Alokasi (Triliun Rupiah)
Dana Bagi Hasil (DBH)	Rp. 58,5 triliun
Dana Alokasi Umum (DAU)	Rp. 400 triliun
Dana Alokasi Khusus (DAK)	Rp. 157 triliun
Dana otonomi khusus	Rp. 14 triliun
Dana keistimewaan	Rp. 1 triliun
Dana Insentif Fiskal	Rp. 1 triliun
Dana Desa (DD)	Rp. 60 triliun

Sumber: Diolah Penulis.

Total Dana Perimbangan atau Transfer ke Daerah (TKD) dalam APBN Tahun 2026 ditetapkan sebesar Rp.919,9 triliun. Alokasi ini menjadi salah satu instrumen utama kebijakan fiskal nasional dalam memperkuat desentralisasi, menjaga stabilitas ekonomi daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mempercepat pemerataan pembangunan nasional.

Tabel 14.3: Komponen Alokasi Transfer Ke Daerah (TKD)

Komponen Transfer Ke Daerah (TKD)	Alokasi Anggaran (Rp Triliun)	Keterangan
DAU	400	untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah

DAK	157	Untuk mendanai kegiatan khusus prioritas nasional
DBH	58,5 Triliun	untuk mendanai kebutuhan daerah
Dana Otonomi Khusus	14 Triliun	Untuk mendanai urusan otonomi khusus, seperti Papua dan Aceh
Dana Keistimewaan DIY	1 Triliun	Dialokasikan khusus untuk Daerah Istimewa Yogyakarta
Dana Desa	60 Triliun	Dialokasikan ke desa untuk pendanaan kewenangan desa
Dana Insentif Fiskal	1 Triliun	Dialokasikan untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id.

Kebijakan fiskal yang berfokus pada beberapa variabel yaitu terkait pengeluaran pemerintah, penerimaan pajak dan dana alokasi umum yang berasal dari penerimaan pemerintah daerah (Fahrizal & Bintoro, 2022). Permasalahan tersebut perlu dibahas karena ketika pemerintah daerah kurang produktif dalam manajemen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maka akan memperlambat pembangunan ekonomi daerah. (Anggriani *et al.,* 2019) Sehingga pemerintah daerah diharapkan mampu untuk produktif dalam mengatur belanja daerah dengan manajemen sumber-sumber pendapatan daerah yang ada dan disesuaikan dengan pendapatan daerah. Salah satu aspek penting dari hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan *keuangan* (*money follow functions*).

Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab (Sugiyanto & Musfirati, 2021). Keterkaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakikatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan Pusat dan Daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara Pemerintahan Pusat dan Daerah (Philipus M.Hadjon *et al.,* 2005). Masalah hubungan keuangan antara Pusat dengan Daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah dalam pembagian tugas dan kewenangan antara Pusat dan Daerah juga dipecahkan dengan jelas (Aneta, 2012). Pemerintah daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Melalui pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diharapkan dapat meningkatkan kewenangan daerah untuk menciptakan sumber-sumber penerimaan daerahnya sendiri. Namun di sisi lain, potensi sumber daya alam dan sumber penerimaan pajak yang dimiliki oleh setiap daerah sangat beragam (Suparno, 2017). Beberapa daerah memiliki kekayaan sumber daya alam dan sumber pajak yang besar, sementara sebagian besar daerah yang lain justru masih kesulitan untuk menggali sumber pendapatan. Di lain sisi, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, sebagai daerah otonom, daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah dan kewenangan melakukan pinjaman.

Selain kewenangan tersebut, terdapat sistem transfer antar level pemerintahan (Alvaro & Wibowo, 2020). Pemberian kewenangan tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan desentralisasi fiskal, dengan demikian diharapkan daerah mampu memiliki kemandirian keuangan dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahannya. Keberadaan desentralisasi fiskal dimaksudkan untuk memperbaiki perencanaan dan implementasi dalam efektivitas penyediaan barang dan pelayanan publik sesuai dengan kondisi dan preferensi daerah. Hal ini dapat dipahami karena pemerintah daerah memiliki data dan informasi mengenai barang publik yang dibutuhkan masyarakat di daerahnya.

Penutup

Instrumen pemerataan pembangunan melalui skema TKD pada tahun 2025 dan 2026 terbukti mengalami kontraksi kuantitatif namun mengalami penguatan kualitatif. Penurunan alokasi total menjadi Rp.692,99 triliun pada tahun 2026 merupakan sebuah sinyal keras dari pemerintah pusat agar daerah segera melepaskan diri dari jerat ketergantungan fiskal (*fiscal dependency*). Otonomi daerah hanya akan menjadi instrumen kesejahteraan yang nyata apabila kapasitas fiskal daerah diperkuat melalui inovasi PAD, efisiensi birokrasi berbasis digital, serta komitmen penuh dalam menyelaraskan visi pembangunan daerah dengan agenda strategis nasional. Validitas data menunjukkan bahwa tantangan terbesar bukan lagi pada ketersediaan regulasi atau likuiditas anggaran di pusat, melainkan pada kapasitas eksekusi, penyerapan, dan akuntabilitas tata kelola di tingkat daerah.

Daftar Pustaka

Alvaro, R., & Wibowo, A. P. S. (2020). Pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal Dengan Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Variabel Moderasi pada Provinsi di Indonesia. *Jurnal Budget: Isu dan Masalah Keuangan Negara*, *5*(2), 103–120.

Aneta, A. (2012). Perkembangan Teori Administrasi Negara. *Jurnal Inovasi*, *9*(1).

Anggriani, N., Nurodin, I., & Iskandar, D. (2019). Penerapan Prinsip Akuntabilitas Dan Transparansi Dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa. *Ekono Insentif*, *13*(2). https://doi.org/10.36787/jei.v13i2.157.

Aprizal, P., Ilahia, S. N. K., Ilmiah, E., Septiani, S. S., & Susanti, P. (2025). Tinjauan Yuridis Terhadap Dana Alokasi Khusus Sebagai Instrumen Pembangunan Daerah Dalam Sistem Keuangan Daerah. *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, *13*(4), 81–90.

Burhanudin Mukhamad Faturahman, & dan Mandala Harefa. (2020). Upaya Pemerintah Dalam Mengantisipasi Perlambatan Pertumbuhan Ekonomi 2020. *Journal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, *12*(10).

Christia, A. M. (2019). Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah Di Indonesia. *Law Reform*.

Fahrizal, M. F., & Bintoro, Y. J. (2022). Desentralisasi Fiskal Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. *Jurnal Manajemen Kewirausahaan*, *19*(1), 73–84.

Fatimah, N. N., Nopiyanti, A., & Mintoyuwono, D. (2019). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah. *Equity: Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi*, *22*(2), 197–214.

Ferdiansyah, I., Deviyanti, D. R., & Pattisahusiwa, S. (2018). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah. *Inovasi: Jurnal Ekonomi, Keuangan, Dan Manajemen*, *14*(1), 44–52.

Ginting, E. M., Hasanah, I., Nababan, V. R., Tobing, P. Y. L., & Lubis, P. K.

D. (2025). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umu (DAU) Dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019-2023. *EKOMA: Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi*, *4*(3), 4869–4881.

Kusuma, M. W. H., Afifi, M., & Manan, A. (2025). Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (APBdes) Terhadap Pembangunan Desa Di Desa Sukaraja Kecamatan Praya Timur Kabupaten Lombok Tengah. *Jurnal Konstanta*, *4*(1), 143–161.

Lumbanraja, V., Riau, D. P., Rustiyana, R., & Anitasari, M. (2025). *Otonomi Daerah: Konsep Dasar, Prinsip, Peran dan Kemandirian Fiskal*. Star Digital Publishing.

Meinarsari, A. A., & Nursadi, H. (2022). Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah: Sentralisasi Atau Desentralisasi. *Journal of Syntax Literate*, *7*(8).

Meliza, K., & Simanjuntak, R. A. (2018). Pengaruh Desentralisasi Terhadap Masuknya Investasi Pada 32 Provinsi di Indonesia. *Simposium Nasional Keuangan Negara*.

Nabilah, A. R., Arianty, R. D., Maulidya, A. R., Azalia, A. A., Alvian, C. B., Fitrie, R. A., & Hidayat, M. F. (2026). Akuntabilitas Dana Transfer Pusat Ke Daerah: Studi UU No. 1 Tahun 2022. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, *4*(3), 5375–5390.

Nurkhayat, A., Firdaus, M., & Mulatsih, S. (2018). Strategi Optimalisasi Pengelolaan Dana Perimbangan di Indonesia. *Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah*, *10*(1).

Philipus M.Hadjon et al. (2005). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (cet. IX). Gadjah Mada University Press.

RI, K. K. (2022). *Dana Alokasi Khusus*.

Robi, A. (2023). Pengawasan Penyelenggaraan Asas Desentralisasi Dalam Pemerintah Daerah Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Sosio Akademika*, *12*(2), 54–68.

Saluna, N., Bachiar, M. D., & Dewi, I. O. (2025). Analisis Fleksibilitas

Penggunaan Dana Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). *Seminar Nasional Ekonomi, Manajemen dan Akuntansi (SINEMA)*, *6*(01), 30–47.

Santoso, M. A. (2009). Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, *6*(4), 5.

Saraswati, N. P., & Nurharjanti, N. N. (2021). Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Belanja Modal Dan Dana Perimbangan Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah. *Prosiding BIEMA (Business Management, Economic, and Accounting National Seminar)*, *2*, 51–64.

Simanjuntak, A., & Ginting, M. C. (2019). Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap belanja daerah. *Jurnal manajemen*, *5*(2), 183–194.

Sugiyanto, H. S., & Musfirati, A. (2021). Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Dan Dana Keistimewaan Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah. *Substansi: Sumber Artikel Akuntansi Auditing Dan Keuangan Vokasi*, *5*(1), 20–36.

Sukhoya, W. (2023). Keuangan Pusat dan Daerah: Aspek Hukum Hubungan Dalam Peraturan Perundangan. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, *17*(2), 144–160.

Suparno. (2017). Inovasi Daerah Untuk Meningkatkan Iklim Investasi. *Mimbar Administrasi*, *1*, 1–14.

Syukri, M., & Hinaya, H. (2019). Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Anggaran Belanja Modal Kabupaten & Kota Provinsi Sulawesi Selatan. *JEMMA (Journal of Economic, Management and Accounting)*, *2*(2), 30–37.

Utari, L., & Hodijah, S. (2022). Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Di Kabupaten Tebo Provinsi Jambi Tahun 2020–2024. *Journal of Sharia Economics*,

4(2), 66–74.

Utomo, E. S. (2023). Mewujudkan Transparansi Dan Akuntabilitas Dana Transfer Ke Daerah (Dana Desentralisasi). *Jurnal Administrasi Publik*, *19*(2), 298–322.

PROFIL PENULIS



Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H.

Lahir di Palembang, 18 Juli 1979. Saat ini sebagai akademisi di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya sejak tahun 2009. Meraih gelar Sarjana Hukum (S.H) di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang pada tahun 2003. Dan Magister Hukum (M.H) dari Program Pascasarjana (PPs) Universitas Sriwijaya di tahun 2007. Gelar Doktor diselesaikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya tahun 2019. Disela kesibukannya sebagai akademisi, beberapa publikasi yang telah dihasilkan diantaranya: beberapa buku *book chapter* yang ditulis bersama kolega diantaranya: Hukum Ketenagakerjaan (telaah Keberlakuan Undang-undang Ketenagakerjaan bagi *Home Based Workers* di Indonesia Perspektif Upah yang Layak) (2020), Perlindungan Perempuan dan Anak (*book chapter* 2021), Perlindungan Perempuan dan Anak untuk Pembangunan Nasional dan Berkelanjutan (bunga rampai-2022). Problematika Perkawinan Campuran Perihal Keberlakuan Hukum Kewarganegaraan dan Pemenuhan Hak Keperdataan (2025) dan Anak dalam Perspektif Perlindungan Hukum Indonesia (2025), Hukum Ketenagakerjaan: Teori dan Dinamika Kontemporer (2026).

Email Penulis: suciflambonita@fh.unsri.ac.id/uciebaeh@gmail.com.

BAB 15
KEDUDUKAN HUKUM KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN

Ade Kosasih, S.H., M.H.
Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno

Latar Belakang Pemisahan Kekayaan Negara

Dalam negara modern, pemerintah tidak lagi hanya berfungsi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*) saja, tetapi juga bertanggung jawab aktif mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*). Dalam rangka menjalankan fungsi kesejahteraan umum inilah, kemudian konsep negara modern disebut dengan istilah negara kesejahteraan (*welfare state*). Secara teoritis, konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menempatkan negara sebagai pihak yang memiliki kewajiban untuk turut campur (*staatsbemoeienis*) dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat guna mewujudkan keadilan sosial, pemerataan kesejahteraan, dan perlindungan terhadap kelompok masyarakat yang lemah (Kosasih, Kenedi, & Mahdi, 2017). Secara konstitusional, Indonesia merupakan negara kesejahteraan. Hal ini tampak jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa salah satu tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mewujudkan kesejahteraan umum tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Selain itu, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Artinya, negara tidak boleh menyerahkan seluruh mekanisme ekonomi kepada pasar karena pasar cenderung berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*), bukan pemerataan. Untuk mengelola cabang-cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak dan menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat, negara memerlukan alat atau instrumen ekonomi yang dapat digunakan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Dalam konteks inilah negara membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai instrumen negara untuk melaksanakan fungsi pelayanan dan perlindungan sosial kepada masyarakat (*public service obligation*) yaitu dengan menjamin akses masyarakat terhadap kebutuhan dasar, melindungi kepentingan sosial ekonomi rakyat, menjaga stabilitas ekonomi nasional melalui penyediaan pelayanan publik (Hromadka, 2017).

BUMN merupakan bentuk intervensi negara kepada perusahaan miliknya di bidang ekonomi untuk menyediakan barang atau jasa tertentu demi kepentingan masyarakat walaupun secara bisnis mungkin kurang menguntungkan. BUMN berfungsi sebagai instrumen negara dalam menjaga kedaulatan ekonomi, menyediakan pelayanan publik, mendorong pembangunan nasional, serta melindungi kepentingan masyarakat luas (Asnawi, 2016). Orientasi BUMN pada pelayanan publik lebih diutamakan daripada logika keuntungan murni, namun bukan berarti BUMN tidak boleh mencari keuntungan. Keberadaan BUMN mencerminkan tanggung jawab negara untuk tidak sekadar menjadi regulator, tetapi juga pelaku aktif dalam menjamin pelayanan publik, pemerataan kesejahteraan, dan perlindungan kepentingan masyarakat luas.

Kedudukan Hukum BUMN Sebagai Pengelola Kekayaan Negara yang Dipisahkan

Status dan kedudukan BUMN sebagai perusahaan negara memiliki karakter yang khas karena BUMN berada di wilayah interseksi antara rezim hukum publik dan hukum privat. Di satu sisi, BUMN merupakan alat negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan menjalankan fungsi pelayanan publik, tetapi di sisi lain BUMN juga merupakan badan usaha yang menjalankan aktivitas bisnis untuk memperoleh keuntungan. Karena itu, kedudukan BUMN tidak dapat dipahami semata-mata sebagai institusi pemerintahan maupun perusahaan swasta pada umumnya (de Vries, 2025). Secara yuridis, BUMN di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan pengertian tersebut, BUMN memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. **BUMN Sebagai Badan Hukum**

   BUMN merupakan badan usaha yang berbentuk badan hukum (*rechtspersoon*) yang memiliki kekayaan, hak, kewajiban, serta

tanggung jawab sendiri yang terpisah dari negara sebagai pemilik modal. Oleh karena BUMN berbentuk badan hukum, maka BUMN dapat melakukan perbuatan hukum secara mandiri seperti melakukan perjanjian, memiliki aset, penggugat dan digugat di pengadilan, dan melakukan kegiatan usaha atas nama sendiri yang tunduk pada hukum kontrak, hukum bisnis, dan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Dengan demikian, secara hukum BUMN bukanlah lembaga pemerintah (*bestuur organ*), melainkan perusahaan negara yang memiliki kepribadian hukum tersendiri.

2. Modal BUMN Dimiliki Oleh Negara

Salah satu karakter penting BUMN adalah modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Artinya, setelah negara menyertakan modal ke dalam BUMN, kekayaan tersebut telah berubah menjadi kekayaan perusahaan, bukan lagi kekayaan negara yang dikelola langsung melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sebagai konsekuensi dari *persona standi in judicio,* BUMN bertanggung jawab penuh atas perikatannya sendiri hingga sebatas modal yang disetorkan, tanpa melibatkan harta benda negara atau APBN secara langsung jika terjadi kerugian bisnis. Dalam perspektif teori *separate legal entity*, hubungan antara BUMN dengan pemerintah harus dipahami sebagai hubungan antara dua subjek hukum yang berbeda dan berdiri sendiri. Teori *separate legal entity* merupakan prinsip fundamental dalam hukum perusahaan yang menyatakan bahwa suatu perusahaan memiliki kepribadian hukum tersendiri yang terpisah dari pendiri maupun pemilik modalnya (Bimasakti, 2018). Dengan demikian, sejak suatu BUMN didirikan sebagai badan hukum, maka BUMN tersebut memperoleh status sebagai subjek hukum mandiri yang memiliki hak, kewajiban, kekayaan, serta tanggung jawab sendiri yang terpisah dari negara sebagai pendirinya.

Berdasarkan pengertian tersebut, BUMN bukanlah lembaga negara (*staatsorgan*) maupun lembaga pemerintah (*bestuur organ*) dalam arti organ konstitusional seperti Presiden, Kementerian, atau lembaga negara lainnya, karena BUMN tidak menjalankan

fungsi pemerintahan dalam arti sempit, yaitu fungsi pengaturan (*regeling*), pengurusan (*bestuuring*), maupun pemaksaan pemerintahan (*bestuursdwang*). Sementara itu, BUMN menjalankan kegiatan usaha (*business entity*) secara mandiri dengan tujuan memperoleh keuntungan serta memberikan manfaat ekonomi bagi negara. Dengan demikian, hubungan hukum yang dilakukan oleh BUMN pada prinsipnya merupakan hubungan hukum perdata, bukan hubungan hukum publik administratif.

Dalam hubungannya dengan negara, BUMN berada di bawah pembinaan dan pengawasan pemerintah, yang saat ini dilakukan melalui Kementerian BUMN sebagai wakil negara pemegang saham. Dalam Persero, negara berkedudukan sebagai pemegang saham. Sedangkan dalam Perusahaan Umum (Perum), negara menjadi pemilik penuh perusahaan. Dengan demikian, hubungan negara dengan BUMN lebih menyerupai hubungan pemilik modal dengan perusahaan dibanding hubungan atasan-bawahan administratif sebagaimana pada instansi pemerintahan. Meskipun bukan organ pemerintahan (*bestuur organ*) BUMN tetap memiliki kedudukan sebagai instrumen negara dalam menjalankan kebijakan ekonomi dan pelayanan publik. Negara menggunakan BUMN untuk mengelola cabang produksi penting, menyediakan layanan publik, menjaga stabilitas ekonomi, dan mendukung pembangunan nasional (*agent of development*). Karena itu, BUMN sering diberikan penugasan khusus oleh pemerintah (*public service obligation*), misalnya penyediaan listrik bersubsidi, distribusi BBM, pembangunan infrastruktur, atau pengelolaan pangan nasional. Dalam konteks ini, BUMN memiliki fungsi publik yang membedakannya dari perusahaan swasta biasa.

Kedudukan Hukum Kekayaan Negara

Sebelum membahas kekayaan negara yang dipisahkan, terlebih dahulu perlu dipahami jenis kekayaan negara. Dalam teori hukum keuangan negara, kekayaan negara dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) kategori yaitu kekayaan negara yang dikuasai, kekayaan negara yang dimiliki, dan kekayaan negara yang dipisahkan. Pengelompokan jenis kekayaan negara ini merupakan cara untuk memahami hubungan

hukum antara negara dengan harta kekayaan yang berada dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan dan perekonomian negara. Pengelompokan ini penting karena berkaitan langsung dengan status atau kedudukan hukum aset, pola pengelolaan, bentuk pertanggungjawaban, serta rezim hukum yang berlaku terhadap kekayaan tersebut.

1. **Kekayaan Negara yang Dikuasai**

   Kekayaan negara yang dikuasai adalah seluruh sumber daya atau objek ekonomi yang berada dalam penguasaan negara berdasarkan hak menguasai negara, tetapi tidak selalu menjadi milik negara dalam arti privat (*eigendom*). Dalam konsep ini, negara bertindak sebagai organisasi kekuasaan publik yang memperoleh legitimasi konstitusional untuk mengatur, mengelola, mengurus, dan mengawasi pemanfaatannya demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep ini bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya "dikuasai oleh negara" dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Makna "dikuasai oleh negara" menurut doktrin hukum tata negara dan putusan Mahkamah Konstitusi tidak identik dengan "dimiliki" oleh negara. Negara tidak selalu menjadi pemilik privat atas objek tersebut, melainkan memiliki kewenangan publik untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), mengawasi (*toezichthoudensdaad*), dan membuat kebijakan (*beleid*). Ciri utama dari negara menguasai kekayaan negara yaitu negara bertindak sebagai penguasa publik, objeknya kekayaan negara pada umumnya berupa sumber daya alam dan cabang produksi penting, sehingga tidak seluruhnya tercatat sebagai aset negara dalam neraca keuangan negara, namun penggunaannya harus diarahkan pada kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat seperti minyak dan gas bumi, mineral dan batubara, hutan, laut, sumber daya air, dan cabang-cabang produksi lainnya yang penting bagi negara (Disyon, & Sibarani, 2023). Dengan demikian, hubungan hukum negara dengan kekayaan yang "dikuasai" lebih bersifat hukum publik *(publiekrechtelijk)*, bukan semata hubungan kepemilikan perdata.

2. Kekayaan Negara yang Dimiliki

Kekayaan negara yang dimiliki adalah seluruh barang, uang, hak, dan aset yang secara yuridis menjadi milik negara dan tercatat sebagai bagian dari keuangan negara. Dalam kategori ini negara bertindak sebagai subjek hukum pemilik (*owner*) atas kekayaan tersebut. Kelompok ini identik dengan konsep Barang Milik Negara (BMN), aset pemerintah, dan seluruh kekayaan yang diperoleh dari APBN/APBD atau perolehan sah lainnya yang dipergunakan untuk kepentingan pemerintah sendiri dan tidak memiliki korelasi langsung dengan kepentingan publik.

Ciri-ciri kekayaan milik negara antara lain menjadi bagian langsung dari neraca negara, diperoleh melalui APBN/APBD atau sumber sah lainnya, dikelola langsung oleh pemerintah, tunduk pada sistem administrasi keuangan negara dan pemeriksaan BPK, dan negara melalui institusi pemerintahan bertindak sebagai pemilik langsung. Contoh kekayaan negara yang dimiliki seperti gedung perkantoran, kendaraan dinas, tanah pemerintah, kas negara, peralatan milik instansi pemerintah, dan lain-lain (Hadjon, *et.al,* 2022). Dalam konteks ini, kekayaan negara memiliki hubungan langsung dengan rezim hukum administrasi negara dan hukum keuangan negara karena penggunaannya berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan.

3. Kekayaan Negara yang Dipisahkan

Jika dicermati ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, kekayaan negara yang dipisahkan dapat diartikan bagian dari kekayaan negara yang berasal dari APBN/APBD atau aset negara lainnya yang kemudian dipisahkan dari sistem keuangan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau BUMD atau BUMDes baik yang berbentuk Perseroan maupun Perusahaan Umum. Disebut "dipisahkan" karena setelah penyertaan modal dilakukan, kekayaan tersebut tidak lagi dikelola langsung melalui mekanisme APBN/APBD, melainkan berubah status menjadi modal perusahaan yang tunduk pada prinsip-prinsip korporasi (Sandi, Muhjad, & Syaufi, 2023). Konsep ini sangat penting dalam hukum

BUMN/BUMD/BUMDes karena menjadi dasar lahirnya entitas bisnis negara yang memiliki kekayaan sendiri terpisah dari kekayaan negara sebagai badan publik.

Adapun ciri atau karakteristik kekayaan negara yang dipisahkan antara lain pada mulanya berasal dari kekayaan negara yang kemudian dipisahkan melalui penyertaan modal sehingga menjadi modal perusahaan BUMN/BUMD/BUMDes. Dalam konteks ini hubungan negara dengan kekayaan negara yang dipisahkan memposisikan negara berkedudukan sebagai pemegang saham atau pemilik modal. Setelah menjadi milik perusahaan, kekayaan negara tersebut tidak lagi dikelola melalui mekanisme APBN melainkan dilakukan oleh perusahaan dengan menggunakan prinsip-prinsip hukum bisnis dan korporasi (Ghinarahmatina, 2018). Meskipun istilahnya "dipisahkan" (artinya pengelolaannya dipisah dari sistem APBN dan tunduk pada hukum korporasi), secara hukum publik status kepemilikannya tetap berada di tangan negara. Pemisahan kekayaan negara terhadap modal yang dikelola oleh BUMN/BUMD/BUMDes tersebut tidak dapat dimaknai sebagai putusnya hubungan antara negara dengan BUMN/BUMD/BUMDes. Pemisahan kekayaan negara tersebut hanyalah dalam rangka memudahkan pengelolaan keuangan dan usaha bisnis supaya dapat mengikuti dinamika perkembangan dan persaingan dunia usaha serta melakukan akumulasi modal yang membutuhkan pengambilan tindakan atau keputusan yang cepat namun tetap terukur dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum (Juliani, 2018). Pemisahan kekayaan negara tersebut tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan dari negara kepada BUMN/BUMD/BUMDes, oleh karenanya tetap sebagai kekayaan negara sehingga dengan demikian negara tetap berwenang untuk melakukan pengawasan (Sulistiyono, 2019).

Namun demikian, paradigma pengawasan negara tersebut harus menyesuaikan dengan paradigma pengawasan selayaknya dalam perusahaan swasta pada umumnya, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*),

melainkan berdasarkan paradigma bisnis (*business judgment rules*). Secara teoritis, pengelompokan kekayaan negara ke dalam tiga kategori tersebut menunjukkan bahwa hubungan negara dengan kekayaan tidak selalu berbentuk kepemilikan langsung.

Negara dapat bertindak sebagai penguasa publik (kekayaan yang dikuasai), sebagai pemilik administratif (kekayaan yang dimiliki), dan maupun sebagai investor atau pemegang saham (kekayaan yang dipisahkan). Perbedaan status tersebut melahirkan konsekuensi hukum yang berbeda dalam pengelolaan, pertanggungjawaban, pemeriksaan, perlindungan hukum, hingga penentuan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, pemahaman atas klasifikasi kekayaan negara menjadi sangat penting dalam kajian hukum administrasi negara, hukum keuangan negara, hukum BUMN, maupun hukum pemberantasan korupsi.

Paradoksal Kedudukan Hukum Kekayaan Negara yang Dipisahkan Dalam Sistem Keuangan Negara

Kedudukan hukum kekayaan negara yang dipisahkan sebagai bagian dari keuangan negara sempat menjadi isu paradoks di mana Mahkamah Agung melalui Fatwa Mahkamah Agung Nomor Fatwa dengan Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 menyatakan bahwa modal BUMN adalah berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan pembinaan serta pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat (*good corporate governance*). Oleh karena itu, piutang BUMN bukanlah piutang negara (Pangestu, Ilmar, & Sitorus, 2021). Dalam konteks ini, pendapat Mahkamah Agung berpijak pada teori *separate legal entity* yang memisahkan antara pemilik modal dengan perusahaan. Hal ini juga sejalan dengan teori keuangan negara klasik, yang menganggap keuangan negara hanya terbatas pada APBN.

Fatwa Mahkamah Agung tersebut tentu bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mengartikan keuangan negara didefinisikan sebagai 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. Dengan demikian, definisi keuangan negara diperluas secara signifikan. Negara tidak lagi dipahami hanya sebagai pemegang kas negara, tetapi juga sebagai pemilik dan penguasa berbagai bentuk kekayaan yang memiliki nilai ekonomis.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan pengertian keuangan negara dalam Undang-Undang Keuangan Negara tersebut meliputi empat aspek yaitu aspek obyektif, subyektif, proses, dan tujuan. Pendekatan objektif 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 berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pendekatan subyektif meliputi seluruh objek sebagaimana dimaksud di atas yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dimiliki negara, dan/atau badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara, serta kekayaan yang dipisahkan dari negara. Pendekatan proses meliputi seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana dimaksud di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Sedangkan pendekatan tujuan meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana dimaksud di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara (Tjandra, 2020).

Secara tegas di dalam Pasal 2 Undang-Undang tentang Keuangan Negara mengatur ruang lingkup keuangan negara meliputi hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga, penerimaan negara, pengeluaran negara, penerimaan daerah, pengeluaran daerah, kekayaan negara atau 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 atau perusahaan daerah.

Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum, kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi memperluas makna keuangan negara dalam Penjelasannya yang menyebutkan (Kosasih, 2018): "Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena: (1) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah; (2) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara." Untuk menyelesaikan polemik kekayaan negara yang dipisahkan tidak termasuk keuangan negara sebagaimana Fatwa Mahkamah Agung atau sebaliknya termasuk keuangan negara menurut Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, maka pernah dilakukan pengujian Undang-Undang Keuangan Negara Pasal 2 yang mengatur ruang lingkup keuangan negara ke Mahkamah Konstitusi.

Pernah diuji oleh Mahkamah Konstitusi yang kemudian diputuskan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 yang menolak permohonan dan pada intinya menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN adalah termasuk dalam lingkup keuangan negara (Pratama, 2023). Hal ini semakin dipertegas dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 yang menguji Undang-Undang Badan pemeriksa Keuangan tentang kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk mengaudit BUMN. Putusannya menyatakan menolak permohonan dan menyatakan BPK berwenang mengaudit BUMN (Lestari, Ikhwansyah, & Faisal, 2018).

Konsekuensi lebih lanjut, mengingat kekayaan negara yang dipisahkan tersebut kedudukannya masih merupakan bagian dari keuangan negara maka meskipun BUMN/BUMD/BUMDes bukan *bestuur organ,* namun Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) masih tetap berwenang melakukan pemeriksaan terhadap keuangan negara yang dikelola oleh BUMN/BUMD/BUMDes (Hidayat, et.al, 2018). Di samping itu, pengelolaan keuangan negara di BUMN/BUMD/BUMDes juga tetap harus mengacu pada prinsip-prinsip *good corporate governance* yang mekanisme pengawasannya dilakukan baik secara internal Perusahaan maupun pengawasan oleh komisaris/dewan pengawas perusahaan.

Daftar Pustaka

Asnawi, M. I. (2016). Implikasi Pengelolaan BUMN Persero dalam Kerangka Welfare State berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, *11*(1), 126-144.

Bimasakti, M. A. (2018). *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah/Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.* Yogyakarta: Deepublish.

de Vries, S. H., & Damayanti, R. (2025). Implikasi Dualitas Kedudukan Bumn Terhadap Kemandirian Korporasi dan Fungsi Pelayanan Publik. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, *13*(10), 2226-2240.

Disyon, H., & Sibarani, K. B. (2023). Keadilan Sebagai Tujuan Hukum Dari Hak Menguasai Negara Dalam Skema Holding BUMN. *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, *3*(2), 134-148.

Ghinarahmatina, A. (2018). Akibat Hukum Pemisahan Kekayaan Negara Melalui Penyertaan Modal. *Lex Journal: Kajian Hukum Dan Keadilan*, *2*(2), 229-247.

Hadjon, P., et.al. (2022). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, *Yogyakarta: UGM Press.*

Hidayat, S., Haris, O. K., Rizky, A., & Seriyati, E. (2023). Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara. *Halu Oleo Legal Research*, *5*(2), 592-604.

Hromadka, M. (2017). Definition of Public Service Obligation Potential In The New EU Member States. *Transport Problems*, *12*.

Kosasih, A., Kenedi, J., & Mahdi, I. (2017). Dinamika Hukum Administrasi Indonesia Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Bengkulu: Vanda*, 137.

Kosasih, A. (2018). Studi Komparasi Pengembalian Aset Negara Hasil Korupsi Menurut Konvensi Anti Korupsi 2003 dan Undang-Undang Tipikor. *Jurnal Surya Keadilan: Jurnal Ilmiah Nasional Terbitan*

Berkala Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Bengkulu, *2*(2), 393-408.

Jenar, S., Churniawan, E., Tarmizi, R., Kosasih, A., Suhariyanto, D., Sudjati, X. Q. D., ... & Cahyandari, D. (2024). *Hukum Pemerintahan Daerah.* Banten: Sada Kurnia Pustaka.

Juliani, Henny. (2018). Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik Ke Keuangan Privat Terhadap Pengelolaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada BUMN. *Administrative Law & Governance Journal 1*(2), 89-102.

Jumroh, K., S.H., M., & Ade Kosasih, S.H. (2019). *Pengembalian Aset Negara Dari Pelaku Tindak Pidana Korupsi (Studi Undang-Undang tentang Pemberantasan Korupsi dan United Nation Convention Against Corruption 2003)*. CV. Zigie Utama.

Pangestu, M. T., Ilmar, A., & Sitorus, W. (2021). Pengaturan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara. *Jurnal Justitia: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, *8*(5), 1324-1334.

Pratama, M. W. (2021). Status Kedudukan dan Harta Kekayaan BUMN Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013. *Dharmasisya. Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, *1*(1), 39.

Sandi, M. Y., Muhjad, M. H., & Syaufi, A. (2023). Kekayaan Negara yang Dipisahkan Dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Bentuk Persero. *Notary Law Journal*, *2*(3), 181-202.

Sulistiyono, A. (2019). *Konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perspektif Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (Doctoral dissertation, Universitas Airlangga).

Tjandra, W. R. (2020). *Hukum Keuangan Negara.* Jakarta: Grasindo.

PROFIL PENULIS



Ade Kosasih, S.H., M.H.

Lahir di Bengkulu pada tanggal 18 Maret 1982. Penulis merupakan alumnus Fakultas Hukum Universitas Prof Dr. Hazairin, S.H. angkatan 2004 dengan konsentrasi Hukum Pidana. Pada tahun 2005-2007 menyelesaikan studi S.2 pada Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dengan konsentrasi Hukum Kenegaraan. Saat ini Penulis sedang menempuh studi S.3 di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dan mengambil konsentrasi Hukum Administrasi Negara. Penulis mengawali karier sebagai Advokat pada tahun 2008-2010 sekaligus merangkap sebagai Dosen Luar Biasa pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bengkulu dan Fakultas Hukum Universitas Prof Dr. Hazairin, S.H. Pada tahun 2010, Penulis diangkat sebagai CPNS Pemda Kabupaten Bengkulu Tengah dan sempat menduduki jabatan sebagai Kasubag Bantuan Hukum & HAM dan Kasubbag Perundang-Undangan pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkulu Tengah.

Pada tahun 2016 Penulis pindah ke IAIN Bengkulu (sekarang UIN Fatmawati Sukarno) dan menjadi Dosen Tetap pada Fakultas Syariah UIN Fatmawati Sukarno. Penulis pernah menjadi Ketua Prodi Hukum Tata Negara 2017-2021 dan Direktur Lembaga Bantuan Hukum IAIN Bengkulu 2017-2021. Penulis aktif di luar kampus menjadi Tenaga Ahli Pemerintah Daerah dan DPRD di beberapa daerah di Provinsi Bengkulu. Penulis juga aktif menjadi instruktur dalam Pendidikan Khusus Profesi Advokat, sebagai Narasumber dalam Seminar Nasional, *Focus Group Discussion,* menulis di jurnal dan buku-buku ilmiah, serta kerap terlibat dalam penyusunan Naskah Akademik dan Perancangan Peraturan Daerah.

Email Penulis: mrakosasih@gmail.com.

BAB 16
PENGAWASAN INTERNAL (APIP): PERAN BPKP DAN INSPEKTORAT DALAM PREVENTIF PENYIMPANGAN

Ilham Patahillah, S.H., M.H., C.Me.
Profesi Advokat (*Founder* IP *Partners*)

Pendahuluan

Pengawasan internal dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan instrumen penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, transparan, dan akuntabel. Kompleksitas pengelolaan keuangan negara serta luasnya kewenangan aparatur pemerintahan membuka peluang terjadinya penyimpangan administratif maupun tindak pidana korupsi apabila tidak disertai sistem pengawasan yang memadai. Kehadiran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) menjadi bagian strategis dalam memastikan setiap pelaksanaan kebijakan dan penggunaan anggaran negara berjalan sesuai dengan prinsip legalitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik. Pengawasan internal tidak hanya berfungsi menemukan kesalahan, melainkan juga berorientasi pada pencegahan penyimpangan melalui pembinaan, evaluasi, dan penguatan sistem pengendalian internal pemerintahan (Mardiasmo, 2018). Perkembangan sistem pemerintahan modern menempatkan pengawasan preventif sebagai pendekatan yang lebih efektif dibandingkan pengawasan represif. Pendekatan preventif memungkinkan potensi penyimpangan dapat dideteksi sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi program pemerintahan. Dalam konteks tersebut, APIP memiliki peran sebagai *early warning system* yang bertugas memberikan rekomendasi perbaikan sebelum terjadi kerugian negara. Fungsi pengawasan internal juga berkaitan erat dengan upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dan menjaga kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintahan (Bastian, 2007). Kedudukan APIP dalam sistem pemerintahan Indonesia memperoleh legitimasi melalui berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, terutama dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Regulasi tersebut menegaskan bahwa pengawasan internal dilaksanakan untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara. Pelaksanaan pengawasan internal dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta Inspektorat pada kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah (PP No. 60 Tahun 2008, 2008).

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) memiliki posisi strategis sebagai lembaga pengawasan intern pemerintah yang berada langsung di bawah Presiden. Peran BPKP tidak terbatas pada pelaksanaan audit keuangan, tetapi juga mencakup audit kinerja, evaluasi tata kelola, pendampingan program strategis nasional, serta pembinaan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Fungsi tersebut menunjukkan bahwa pengawasan internal saat ini telah berkembang ke arah pengawasan berbasis manajemen risiko dan penguatan tata kelola pemerintahan yang baik. Keberadaan BPKP menjadi penting dalam mendorong efektivitas penggunaan keuangan negara sekaligus meminimalisasi potensi penyimpangan anggaran (Perpres No. 192 Tahun 2014, 2014). Pelaksanaan pengawasan internal di tingkat daerah dijalankan oleh Inspektorat Daerah sebagai unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat memiliki kewenangan melakukan audit, reviu, monitoring, evaluasi, dan pembinaan terhadap perangkat daerah dalam pengelolaan anggaran maupun pelaksanaan kebijakan publik. Posisi Inspektorat menjadi sangat penting mengingat pemerintah daerah memiliki kewenangan otonomi yang luas dalam mengelola keuangan dan pembangunan daerah. Pengawasan internal daerah yang tidak berjalan optimal berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang, maladministrasi, hingga tindak pidana korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Sunarno, 2006). Praktik penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara masih menjadi persoalan serius yang menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan internal belum sepenuhnya optimal. Temuan berbagai kasus korupsi di daerah memperlihatkan bahwa lemahnya pengendalian internal seringkali dipengaruhi oleh rendahnya independensi pengawas, keterbatasan sumber daya manusia auditor, serta kurang optimalnya tindak lanjut hasil pengawasan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penguatan fungsi APIP tidak dapat hanya dilakukan melalui pembentukan regulasi, melainkan juga memerlukan peningkatan kapasitas kelembagaan, profesionalisme auditor internal, serta komitmen birokrasi terhadap budaya integritas dan akuntabilitas (Prasojo, 2015). Hubungan

koordinatif antara BPKP dan Inspektorat juga menjadi faktor penting dalam menciptakan sistem pengawasan internal yang efektif. Sinergi kedua lembaga pengawasan tersebut diperlukan agar pelaksanaan pengawasan tidak berjalan secara parsial dan tumpang tindih. Kolaborasi dalam bentuk pembinaan, supervisi, pertukaran informasi, dan penguatan sistem pengendalian internal dapat meningkatkan efektivitas pencegahan penyimpangan di lingkungan pemerintahan pusat maupun daerah. Pengawasan internal yang terintegrasi pada akhirnya tidak hanya berfungsi menjaga keuangan negara, tetapi juga mendukung terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berorientasi pada kepentingan publik (Peraturan BPKP No. 3 Tahun 2019, 2019). Penelitian mengenai pengawasan internal APIP menjadi penting untuk dikaji karena penguatan fungsi preventif pengawasan merupakan bagian fundamental dalam reformasi birokrasi dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Kajian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman mengenai kedudukan, kewenangan, serta efektivitas peran BPKP dan Inspektorat dalam mencegah terjadinya penyimpangan administratif maupun penyalahgunaan keuangan negara. Analisis terhadap pelaksanaan pengawasan internal juga diperlukan untuk mengetahui hambatan normatif dan praktis yang mempengaruhi optimalisasi fungsi APIP dalam sistem pemerintahan Indonesia (Peraturan BPKP No. 8 Tahun 2021, 2021).

Pengawasan Internal (APIP): Peran BPKP dan Inspektorat Dalam Preventif Penyimpangan

Pengawasan internal oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) merupakan bagian penting dalam sistem tata kelola pemerintahan yang bertujuan menjaga efektivitas pelaksanaan pemerintahan, akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, serta mencegah terjadinya penyimpangan administratif maupun tindak pidana korupsi. Kehadiran APIP tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengawasan setelah terjadinya pelanggaran, tetapi juga berperan sebagai mekanisme preventif melalui pembinaan, pengendalian, audit internal, evaluasi, dan pemberian rekomendasi terhadap potensi risiko penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam pelaksanaannya, fungsi pengawasan internal dijalankan oleh berbagai lembaga pengawasan, termasuk Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Daerah yang memiliki kewenangan berbeda namun saling berkaitan dalam menciptakan sistem pengawasan yang efektif dan berorientasi pada pencegahan. Penguatan peran APIP menjadi penting karena meningkatnya kompleksitas pengelolaan keuangan negara dan pemerintahan daerah menuntut adanya pengawasan yang profesional, independen, dan mampu mendeteksi potensi penyimpangan sejak dini guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel.

1. Kedudukan APIP Dalam Sistem Pengawasan Pemerintahan

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan salah satu instrumen penting untuk memastikan bahwa pelaksanaan kewenangan negara berjalan sesuai dengan prinsip hukum, akuntabilitas, dan kepentingan publik. Sistem pengawasan dibutuhkan karena luasnya kewenangan pemerintah dalam mengelola keuangan negara, menyelenggarakan pelayanan publik, serta melaksanakan pembangunan nasional berpotensi menimbulkan penyimpangan apabila tidak disertai mekanisme kontrol yang efektif. Dalam konteks administrasi pemerintahan modern, pengawasan tidak hanya dipahami sebagai tindakan korektif setelah terjadinya pelanggaran, tetapi juga sebagai upaya preventif untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan kebijakan pemerintahan (Monteiro, 2019).Kedudukan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) menjadi bagian penting dalam sistem pengawasan pemerintahan di Indonesia. APIP merupakan aparat yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi pengawasan internal terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Pengawasan internal tersebut dilakukan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya guna memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan pemerintahan telah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keberadaan APIP juga diarahkan untuk mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good*

governance), terutama dalam aspek transparansi, efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara (Saidi & Djafar, 2021). Dasar hukum keberadaan APIP dalam sistem pemerintahan Indonesia diatur secara tegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa pengawasan intern merupakan seluruh proses audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi. Regulasi tersebut sekaligus menempatkan APIP sebagai unsur strategis dalam mewujudkan sistem pengendalian internal pemerintahan yang efektif dan berintegritas (Monteiro, 2017). Kedudukan APIP dalam sistem pengawasan pemerintahan memiliki karakteristik yang berbeda dengan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan dari dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri dan bertujuan memperbaiki sistem administrasi serta mencegah terjadinya penyimpangan sebelum menimbulkan kerugian negara. Sebaliknya, pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga di luar cabang kekuasaan eksekutif, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang berorientasi pada pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa APIP memiliki fungsi yang lebih preventif dan pembinaan dibandingkan sekadar penindakan terhadap pelanggaran administrasi pemerintahan (W. R. Tjandra, 2024).

Struktur kelembagaan APIP di Indonesia terdiri atas beberapa unsur pengawasan internal, yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal pada kementerian, Inspektorat Utama pada lembaga pemerintah nonkementerian, serta Inspektorat Daerah pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Setiap unsur APIP memiliki ruang lingkup pengawasan yang berbeda sesuai dengan kewenangan institusionalnya. BPKP berperan melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara secara nasional, sedangkan Inspektorat lebih fokus pada pengawasan internal di

lingkungan kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah masing-masing (Rosnidah, 2016).

Perkembangan paradigma pengawasan pemerintahan menyebabkan fungsi APIP tidak lagi terbatas pada pencarian kesalahan administratif. Pengawasan internal saat ini diarahkan pada pendekatan berbasis risiko (*risk based audit*) yang menitikberatkan pada identifikasi potensi permasalahan dan penguatan sistem pengendalian internal. Pendekatan tersebut bertujuan agar APIP mampu menjadi *early warning system* dalam mendeteksi kemungkinan terjadinya penyimpangan keuangan negara maupun penyalahgunaan kewenangan oleh aparatur pemerintahan. Kedudukan APIP dengan demikian tidak hanya sebagai auditor internal, tetapi juga sebagai mitra strategis pemerintah dalam meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan (Nadjib, 2023). Efektivitas kedudukan APIP dalam sistem pengawasan pemerintahan sangat dipengaruhi oleh independensi kelembagaan dan profesionalitas aparat pengawas. Dalam praktiknya, APIP sering menghadapi hambatan berupa intervensi birokrasi, keterbatasan sumber daya manusia, serta lemahnya tindak lanjut atas rekomendasi hasil pengawasan. Kondisi tersebut berpotensi mengurangi optimalisasi fungsi pengawasan internal dalam mencegah penyimpangan. Independensi APIP menjadi penting karena pengawasan yang dilakukan harus bebas dari tekanan politik maupun kepentingan institusional agar hasil pengawasan dapat objektif dan kredibel (Iskandar & Pranoto, 2026).

Penguatan kedudukan APIP juga menjadi bagian dari agenda reformasi birokrasi dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Pemerintah berupaya meningkatkan kapabilitas APIP melalui pengembangan kompetensi auditor internal, pemanfaatan teknologi pengawasan *digital*, serta penguatan koordinasi antar lembaga pengawas. Upaya tersebut dilakukan agar APIP mampu menjalankan fungsi pengawasan secara profesional dan adaptif terhadap perkembangan sistem pemerintahan modern. Pengawasan internal yang efektif pada akhirnya tidak hanya berfungsi menjaga kepatuhan administratif, tetapi juga

mendukung terwujudnya pemerintahan yang bersih, transparan, dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat (Saidi, 2011).

2. Kewenangan dan Fungsi BPKP Dalam Pencegahan Penyimpangan Keuangan Negara

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan lembaga pemerintah nonkementerian yang memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara dan pembangunan nasional. Kedudukan BPKP berada langsung di bawah Presiden, sehingga lembaga ini memiliki peran strategis dalam mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang akuntabel dan bebas dari praktik penyimpangan. Keberadaan BPKP menjadi penting karena pengelolaan keuangan negara yang semakin kompleks memerlukan sistem pengawasan internal yang mampu mendeteksi risiko penyimpangan sejak dini. Fungsi pengawasan tersebut tidak hanya berorientasi pada pemeriksaan administratif, tetapi juga diarahkan untuk memperkuat sistem pengendalian internal pemerintah secara menyeluruh (Halim & Bawono, 2018). Kewenangan BPKP dalam pengawasan keuangan negara diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Regulasi tersebut memberikan kewenangan kepada BPKP untuk melaksanakan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, serta kegiatan pengawasan lainnya terhadap pengelolaan keuangan negara dan pembangunan nasional. Kewenangan tersebut menunjukkan bahwa BPKP tidak hanya berfungsi sebagai auditor internal, tetapi juga sebagai lembaga yang bertugas memastikan efektivitas pelaksanaan program pemerintah serta kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan (Perpres No. 192 Tahun 2014, 2014). Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh BPKP diarahkan pada pendekatan preventif guna mencegah terjadinya penyimpangan keuangan negara.

Pendekatan preventif dilakukan melalui pembinaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), pendampingan program

strategis nasional, serta penguatan manajemen risiko pada instansi pemerintah. Pengawasan yang bersifat preventif dianggap lebih efektif karena mampu mengidentifikasi potensi permasalahan sebelum berkembang menjadi pelanggaran hukum atau kerugian negara. Dalam praktiknya, BPKP juga berperan sebagai *early warning system* yang memberikan rekomendasi perbaikan terhadap kelemahan tata kelola pemerintahan (Peraturan BPKP No. 6 Tahun 2018, 2018). Fungsi audit yang dilaksanakan BPKP mencakup audit kinerja, audit dengan tujuan tertentu, audit investigatif, dan evaluasi terhadap efektivitas penggunaan anggaran negara. Audit tersebut bertujuan menilai apakah pengelolaan keuangan negara telah dilaksanakan secara ekonomis, efisien, dan efektif sesuai prinsip *good governance*. Melalui audit internal tersebut, BPKP dapat memberikan rekomendasi perbaikan administrasi maupun penguatan sistem pengawasan agar potensi penyimpangan tidak berulang. Kedudukan BPKP dengan demikian tidak hanya berorientasi pada pencarian kesalahan, tetapi juga pada pembinaan tata kelola pemerintahan yang lebih baik (Halim, 2020). Pencegahan penyimpangan keuangan negara oleh BPKP juga dilakukan melalui koordinasi dengan Aparat Penegak Hukum (APH) dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) lainnya. Kerja sama tersebut penting untuk memperkuat efektivitas pengawasan, terutama dalam mengawasi pelaksanaan proyek strategis nasional dan pengelolaan keuangan daerah.

Hubungan koordinatif tersebut menunjukkan bahwa pengawasan internal tidak dapat berjalan secara parsial, melainkan membutuhkan integrasi antar lembaga agar pengendalian terhadap risiko penyimpangan dapat dilakukan secara optimal (Haspramudilla, 2022). Optimalisasi fungsi BPKP dalam pencegahan penyimpangan keuangan negara masih menghadapi sejumlah hambatan, seperti keterbatasan sumber daya auditor, luasnya ruang lingkup pengawasan, dan rendahnya tindak lanjut atas rekomendasi hasil audit. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penguatan kapasitas kelembagaan BPKP menjadi kebutuhan penting dalam mendukung reformasi birokrasi

dan pemberantasan korupsi. Pengawasan internal yang efektif pada akhirnya tidak hanya menjaga stabilitas pengelolaan keuangan negara, tetapi juga memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel (Herman, 2024).

3. Kewenangan Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara BPK

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kedudukan BPK ditegaskan dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan oleh suatu badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa BPK memiliki fungsi penting dalam menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan negara serta memastikan penggunaan anggaran negara dilakukan sesuai prinsip transparansi dan kepatuhan hukum. Dalam praktiknya, salah satu kewenangan strategis BPK adalah melakukan audit penghitungan kerugian keuangan negara terhadap dugaan penyimpangan yang menimbulkan kerugian negara (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945). Kewenangan audit penghitungan kerugian keuangan negara oleh BPK diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut, BPK memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan investigatif dan menetapkan adanya kerugian negara yang timbul akibat perbuatan melawan hukum maupun penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara. Kewenangan tersebut menjadi penting karena hasil audit penghitungan kerugian negara sering dijadikan dasar dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum (UU No. 15 Tahun 2006, 2006). Pelaksanaan audit

penghitungan kerugian keuangan negara dilakukan melalui mekanisme pemeriksaan investigatif yang bertujuan mengidentifikasi bentuk penyimpangan, menentukan besaran kerugian negara, serta menemukan pihak yang bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Pemeriksaan investigatif dilakukan secara independen dengan menggunakan standar pemeriksaan keuangan negara yang berlaku. Dalam proses tersebut, BPK menilai apakah suatu tindakan administrasi atau kebijakan telah menimbulkan kerugian nyata terhadap keuangan negara maupun aset negara. Hasil audit tersebut kemudian dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan yang memiliki nilai penting dalam proses pembuktian hukum (UU No. 15 Tahun 2004, 2004). Kewenangan BPK dalam menghitung kerugian keuangan negara memiliki perbedaan dengan fungsi pengawasan internal yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), termasuk Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Daerah. APIP lebih berorientasi pada pengawasan preventif dan pembinaan administrasi pemerintahan, sedangkan BPK memiliki fungsi pemeriksaan eksternal yang bersifat independen terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan penghitungan kerugian negara oleh BPK merupakan bagian dari mekanisme pengawasan eksternal yang bertujuan menjaga objektivitas dan akuntabilitas pemeriksaan keuangan negara (Herman, 2024). Praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi menunjukkan bahwa hasil audit penghitungan kerugian keuangan negara oleh BPK memiliki posisi yang sangat penting dalam proses pembuktian unsur kerugian negara.

Kerugian negara merupakan salah satu unsur utama dalam tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh karena itu, audit yang dilakukan BPK harus dilaksanakan secara profesional, objektif, dan berdasarkan prinsip independensi agar hasil pemeriksaan memiliki legitimasi hukum yang kuat. Independensi tersebut menjadi syarat penting untuk menjaga kepercayaan publik terhadap hasil pemeriksaan keuangan negara (Rosnidah, 2016).

Optimalisasi kewenangan audit penghitungan kerugian keuangan negara oleh BPK menjadi bagian penting dalam memperkuat sistem pengawasan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Pemeriksaan yang akurat dan akuntabel tidak hanya berfungsi mengungkap adanya kerugian negara, tetapi juga memberikan efek preventif bagi aparatur pemerintahan agar lebih berhati-hati dalam mengelola keuangan negara. Penguatan koordinasi antara BPK, APIP, dan aparat penegak hukum pada akhirnya diperlukan untuk menciptakan sistem pengawasan keuangan negara yang efektif, terintegrasi, dan mampu mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang bersih dan bebas dari penyimpangan (Hadiyanto, 2022).

4. Peran Inspektorat Daerah Dalam Pengawasan Internal Pemerintah Daerah

Inspektorat Daerah merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki kedudukan strategis dalam menjaga akuntabilitas dan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Keberadaan Inspektorat Daerah dibentuk untuk melaksanakan fungsi pengawasan internal terhadap seluruh kegiatan pemerintahan daerah, baik dalam aspek administrasi, pelaksanaan program pembangunan, maupun pengelolaan keuangan daerah. Pengawasan tersebut menjadi penting karena pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai prinsip desentralisasi. Luasnya kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan penyimpangan apabila tidak disertai sistem pengawasan internal yang efektif dan profesional (Mulkan & Aprita, 2023).

Dasar hukum mengenai kedudukan dan fungsi Inspektorat Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa Inspektorat Daerah memiliki tugas membantu kepala daerah dalam membina dan mengawasi pelaksanaan

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pengawasan tersebut dilakukan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perangkat daerah (UU No. 23 Tahun 2014, 2014). Peran Inspektorat Daerah dalam pengawasan internal lebih diarahkan pada upaya preventif guna mencegah terjadinya penyimpangan administratif maupun penyalahgunaan keuangan daerah. Pendekatan preventif dilakukan dengan memberikan pembinaan kepada perangkat daerah, mengidentifikasi potensi risiko pelanggaran, serta memperkuat sistem pengendalian internal pemerintahan daerah. Fungsi tersebut menunjukkan bahwa Inspektorat tidak hanya bertugas menemukan kesalahan setelah terjadi pelanggaran, tetapi juga bertindak sebagai pengawas yang mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel (PP No. 12 Tahun 2017, 2017). Pelaksanaan audit internal oleh Inspektorat Daerah memiliki peranan penting dalam memastikan penggunaan anggaran daerah berjalan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Audit dilakukan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pelaksanaan proyek pembangunan, pelayanan publik, hingga pengadaan barang dan jasa pemerintah. Hasil audit tersebut menjadi dasar bagi kepala daerah dalam melakukan evaluasi dan perbaikan terhadap kinerja perangkat daerah. Pengawasan internal yang efektif dapat meminimalisasi risiko kerugian daerah serta meningkatkan efisiensi penggunaan anggaran publik (Sutedi, 2019).

Kedudukan Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di daerah juga memiliki hubungan koordinatif dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Hubungan tersebut dilakukan melalui pembinaan teknis, peningkatan kapasitas auditor, serta penguatan implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Sinergi tersebut diperlukan karena pengawasan internal daerah sering menghadapi berbagai kendala, seperti keterbatasan sumber daya manusia auditor, rendahnya independensi kelembagaan, dan lemahnya tindak lanjut hasil pengawasan. Koordinasi dengan BPKP

diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pengawasan internal di lingkungan pemerintah daerah (Winarsi, Abrianto, Nugraha, & Danmadiyah, 2020). Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan Inspektorat masih menghadapi tantangan yang cukup kompleks. Intervensi birokrasi, konflik kepentingan, dan rendahnya komitmen terhadap integritas pemerintahan seringkali mempengaruhi independensi pengawasan internal. Kondisi tersebut menyebabkan fungsi pengawasan belum sepenuhnya optimal dalam mencegah tindak penyimpangan maupun korupsi di daerah. Penguatan kapasitas kelembagaan Inspektorat Daerah menjadi kebutuhan penting agar pengawasan internal dapat dilaksanakan secara objektif, profesional, dan mampu memberikan kontribusi nyata terhadap terwujudnya pemerintahan daerah yang bersih dan bertanggung jawab (R. Tjandra, 2014).

5. Sinergi BPKP dan Inspektorat Dalam Upaya Preventif Penyimpangan

Sinergi antara Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Daerah menjadi faktor penting dalam memperkuat sistem pengawasan internal pemerintahan. Kompleksitas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan otonomi daerah menuntut adanya koordinasi yang efektif antar lembaga pengawasan agar potensi penyimpangan dapat dicegah sejak dini. Pengawasan internal yang dilakukan secara terintegrasi mampu menciptakan sistem pengendalian yang lebih efektif dibandingkan pengawasan yang berjalan secara parsial. Sinergi tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (Hadiyanto, 2022).

Kedudukan BPKP sebagai pembina penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) memberikan peran strategis dalam meningkatkan kualitas pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah. Melalui fungsi pembinaan tersebut, BPKP memberikan pendampingan teknis, pelatihan

auditor internal, serta evaluasi terhadap efektivitas pengawasan daerah. Pembinaan tersebut bertujuan meningkatkan kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di daerah agar mampu melaksanakan pengawasan secara profesional dan berbasis manajemen risiko. Hubungan koordinatif tersebut menunjukkan bahwa BPKP dan Inspektorat memiliki hubungan fungsional yang saling mendukung dalam menjaga efektivitas pengawasan internal pemerintahan (Banga, 2017). Pelaksanaan pengawasan preventif dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti audit internal, reviu program pembangunan, monitoring penggunaan anggaran, serta identifikasi potensi risiko penyimpangan pada perangkat daerah. Dalam praktiknya, BPKP sering memberikan asistensi kepada Inspektorat Daerah dalam mengawasi proyek strategis nasional maupun pengelolaan keuangan daerah yang memiliki tingkat risiko tinggi. Pendekatan preventif tersebut bertujuan mencegah terjadinya kerugian negara dengan memperbaiki kelemahan sistem administrasi dan pengendalian internal sebelum berkembang menjadi pelanggaran hukum (Atmaja, 2025). Kerja sama antara BPKP dan Inspektorat Daerah juga penting dalam meningkatkan efektivitas tindak lanjut hasil pengawasan. Banyak temuan penyimpangan administrasi maupun pengelolaan keuangan daerah tidak segera ditindaklanjuti karena lemahnya koordinasi antar lembaga pengawasan. Melalui sinergi yang baik, hasil audit dan evaluasi dapat digunakan sebagai dasar perbaikan sistem pemerintahan daerah serta penguatan kebijakan pengendalian internal.

Koordinasi tersebut sekaligus membantu menciptakan keseragaman standar pengawasan dan meningkatkan kualitas akuntabilitas pemerintah daerah (Monteiro, 2019). Hambatan dalam pelaksanaan sinergi pengawasan masih menjadi tantangan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Perbedaan kapasitas kelembagaan, keterbatasan sumber daya manusia auditor, serta intervensi birokrasi sering memengaruhi efektivitas koordinasi antara BPKP dan Inspektorat Daerah. Kondisi tersebut menyebabkan fungsi pengawasan preventif belum sepenuhnya optimal dalam mencegah penyimpangan keuangan negara maupun

penyalahgunaan kewenangan di daerah. Penguatan independensi APIP, peningkatan kompetensi auditor, serta pengembangan sistem pengawasan berbasis teknologi informasi menjadi langkah penting untuk memperkuat efektivitas sinergi pengawasan internal (Nadjib, 2023). Optimalisasi hubungan antara BPKP dan Inspektorat Daerah pada akhirnya menjadi bagian penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik korupsi. Pengawasan internal yang terkoordinasi dengan baik tidak hanya berfungsi menjaga kepatuhan terhadap regulasi, tetapi juga meningkatkan efisiensi penggunaan anggaran dan kualitas pelayanan publik. Sinergi antar lembaga pengawasan tersebut mencerminkan bahwa pencegahan penyimpangan memerlukan pendekatan sistematis yang mengutamakan pembinaan, pengendalian, dan penguatan integritas birokrasi secara berkelanjutan (Rosnidah, 2016).

Kesimpulan

Kedudukan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam sistem pengawasan pemerintahan menunjukkan peranan yang sangat penting dalam menjaga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan serta akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. APIP tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas administratif, tetapi juga sebagai instrumen preventif yang bertugas memastikan pelaksanaan kebijakan pemerintah berjalan sesuai dengan prinsip transparansi, efisiensi, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Keberadaan APIP melalui mekanisme audit, reviu, evaluasi, dan pemantauan menjadi bagian dari sistem pengendalian internal pemerintah untuk mencegah potensi penyimpangan sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan program pemerintahan.

Kedudukan tersebut sekaligus memperlihatkan bahwa pengawasan internal merupakan elemen fundamental dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Peranan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pencegahan penyimpangan keuangan negara memperkuat fungsi APIP sebagai pengawas internal yang berorientasi

pada pencegahan. Kewenangan BPKP dalam melaksanakan audit, evaluasi, pembinaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), dan pendampingan program strategis nasional menunjukkan bahwa pengawasan internal tidak lagi berfokus pada pencarian kesalahan semata, tetapi juga diarahkan pada penguatan sistem tata kelola pemerintahan. Fungsi preventif yang dijalankan BPKP melalui pendekatan berbasis risiko memberikan kontribusi penting dalam mendeteksi potensi penyimpangan sebelum menimbulkan kerugian negara. Keberadaan BPKP dengan demikian menjadi instrumen strategis dalam mendukung efektivitas pengawasan keuangan negara secara nasional. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam melakukan audit penghitungan kerugian keuangan negara menunjukkan peranan penting lembaga tersebut sebagai pengawas eksternal yang independen dalam menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Kewenangan tersebut tidak hanya berfungsi untuk menentukan adanya kerugian negara akibat penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan, tetapi juga menjadi instrumen penting dalam mendukung proses penegakan hukum tindak pidana korupsi. Pelaksanaan audit investigatif oleh BPK memberikan kepastian mengenai besaran kerugian negara secara objektif dan profesional sehingga hasil pemeriksaan memiliki legitimasi hukum yang kuat. Kedudukan BPK yang independen membedakan fungsi pemeriksaannya dengan pengawasan internal oleh APIP yang lebih berorientasi pada pembinaan dan pencegahan.

Penguatan kewenangan audit kerugian negara oleh BPK pada akhirnya menjadi bagian penting dalam menciptakan sistem pengawasan keuangan negara yang efektif, transparan, dan mampu mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang bersih serta bebas dari praktik penyimpangan dan korupsi. Pelaksanaan pengawasan internal di tingkat daerah dijalankan oleh Inspektorat Daerah yang memiliki peranan penting dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Fungsi pengawasan yang dilakukan melalui audit internal, monitoring, evaluasi, dan pembinaan terhadap perangkat daerah menjadi upaya preventif untuk meminimalisasi risiko penyalahgunaan kewenangan maupun penyimpangan pengelolaan anggaran daerah. Kedudukan Inspektorat

Daerah sebagai unsur APIP di daerah memperlihatkan bahwa keberhasilan pengawasan internal sangat dipengaruhi oleh profesionalisme aparat pengawas, efektivitas sistem pengendalian internal, dan independensi kelembagaan. Pengawasan internal daerah yang berjalan optimal pada akhirnya mampu mendukung terciptanya pemerintahan daerah yang transparan, efektif, dan akuntabel. Hubungan sinergis antara BPKP dan Inspektorat Daerah menjadi faktor penting dalam memperkuat efektivitas pengawasan internal pemerintahan. Koordinasi dalam bentuk pembinaan, peningkatan kapasitas auditor, pengawasan berbasis risiko, dan pertukaran informasi pengawasan menunjukkan bahwa pencegahan penyimpangan memerlukan sistem pengawasan yang terintegrasi dan berkelanjutan. Sinergi tersebut memungkinkan pengawasan internal berjalan lebih efektif dalam mendeteksi potensi pelanggaran serta memperbaiki kelemahan administrasi pemerintahan sebelum berkembang menjadi kerugian negara atau tindak pidana korupsi. Penguatan kerja sama antar lembaga pengawasan internal pada akhirnya menjadi bagian penting dalam mendukung reformasi birokrasi dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, profesional, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Daftar Pustaka

Atmaja, A. P. E. (2025). *Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara: Historiografi , Komparasi, Transnasionalisasi*. Malang: Setara Press.

Banga, W. (2017). *Administrasi Keuangan Negara Dan Daerah: Konsep, Teori, dan Fenomena di Era Otonomi Daerah*. Bogor: PT. Yudhistira Ghalia Indonesia.

Bastian, I. (2007). *Audit Sektor Publik*. Jakarta Selatan: Salemba Empat.

Hadiyanto. (2022). *Hukum Keuangan Negara di Indonesia Dalam Teori dan Praktik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Halim, A. (2020). *Problematika Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Negara & Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Halim, A., & Bawono, I. R. (2018). *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Haspramudilla, D. (2022). *Perkuat Upaya Pencegahan Korupsi Melalui Integrasi Sistem Pengendalian Internal.* Retrieved from mediakeuangan.kemenkeu.go.id website: https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/perkuat-upaya-pencegahan-korupsi-melalui-integrasi-sistem-pengendalian-internal.

Herman. (2024). *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara*. Yogyakarta: Deepublish.

Iskandar, G., & Pranoto, E. (2026). Independensi Pengawas Internal dan Eksternal Birokrasi Publik Serta Implikasinya Terhadap Good Governance. *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, *19*(1), 399–412. https://doi.org/10.59582/sh.v19i01.1463.

Mardiasmo. (2018). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.

Monteiro, J. M. (2017). *Pokok-Pokok Hukum Keuangan Negara & Daerah*. Malang: Intelegensia Media.

Monteiro, J. M. (2019). *Hukum Keuangan Negara dan Daerah*. Malang: Setara Press.

Mulkan, H., & Aprita, S. (2023). *Hukum Keuangan Negara*. Bogor: Mitra Wacana Media.

Nadjib, A. (2023). *Keuangan Negara dan Daerah*. Indramayu: Penerbit Adab.

Peraturan BPKP No. 3 Tahun 2019. (2019).

Peraturan BPKP No. 6 Tahun 2018. (2018).

Peraturan BPKP No. 8 Tahun 2021. (2021).

Perpres No. 192 Tahun 2014. (2014).

PP No. 12 Tahun 2017. (2017).

PP No. 60 Tahun 2008. (2008).

Prasojo, E. (2015). *Pemerintahan Daerah* (Cet. 1). Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.

Rosnidah, I. (2016). *Keuangan Negara dan Daerah*. Yogyakarta: Deepublish.

Saidi, M. D. (2011). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Saidi, M. D., & Djafar, E. M. (2021). *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik* (Edisi 4). Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Sunarno, S. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Cet.1). Jakarta: Sinar Grafika.

Sutedi, A. (2019). *Hukum Keuangan Negara* (Cet. 4). Jakarta: Sinar Grafika.

Tjandra, R. (2014). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Tjandra, W. R. (2024). *Hukum Keuangan Negara: Pengertian, Ruang Lingkup, Pengelolaan, dan Penyelesaian Kerugian Negara*. Yogyakarta: Kanisius.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).

UU No. 15 Tahun 2004. (2004).

UU No. 15 Tahun 2006. (2006).

UU No. 23 Tahun 2014. (2014).

Winarsi, S., Abrianto, B. O., Nugraha, X., & Danmadiyah, S. (2020). Optimization The Role of APIP (Government Internal Supervisory Apparatus) In The Region As A Preventive Action In The Criminal Act of Corruption In Indonesia. *Review of International Geographical Education Online*, *24*(8), 1376–1385. https://doi.org/10.61841/2chvcn73.

PROFIL PENULIS



Ilham Patahillah, S.H., M.H., C.Me.

Penulis adalah Selaku Advokat sebagai *Vice President* DPP Kongres Advokat Indonesia, Sarinah Periode Tahun 2025-2030, yang sebelumnya menjabat selaku Ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Kongres Advokat Indonesia Provinsi Bengkulu, lulusan alumni Ujian Profesi Advokat dan mengikuti Pendidikan Profesi Advokat (PKPA) Pada Tahun 2008, dan berhasil lulus. Penulis kemudian aktif di dunia Advokat sejak Tahun 2010 silam alumni Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, dan Program Pascasarjana Ilmu Hukum Unihaz Bengkulu, dan sekarang masih melanjutkan dalam Studi Hukum Islam di Universitas Fatmawati Soekarno Bengkulu, demi untuk memahami hukum positif dan hukum islam di Indonesia, selain berprofesi Advokat Penulis juga aktif dalam kegiatan organisasi masyarakat dan selaku Dosen DLB di Kampus UINFAS Bengkulu, Universitas Muhamadiyah Bengkulu, dan Tutor Pada Universitas Terbuka. Penulis memiliki kepakaran bidang ilmu hukum. Dan untuk mewujudkan karir selaku advokat dan sebagai dosen profesional, penulis pun aktif sebagai kegiatan-kegiatan tersebut. penulis juga berharap dapat aktif menulis buku dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi bangsa dan negara yang sangat tercinta ini walaupun masih dalam proses pembelajaran.

Email Penulis: lawyertop7@gmail.com.

BAB 17
PEMERIKSAAN EKSTERNAL OLEH BPK: KEDUDUKAN KONSTITUSIONAL BPK, JENIS PEMERIKSAAN (KEUANGAN, KINERJA, PDTT), DAN LHP

Ariska Cesar Divian Candra Kusuma, S.H., M.H.
Universitas Brawijaya

Pendahuluan

Pengelolaan keuangan negara dalam negara demokrasi modern tidak hanya berkaitan dengan persoalan administratif mengenai penerimaan dan pengeluaran anggaran, melainkan juga menyangkut dimensi konstitusional, politik, dan hukum publik. Anggaran negara pada hakikatnya merupakan instrumen kebijakan publik yang mencerminkan arah pembangunan, prioritas pemerintahan, serta hubungan pertanggungjawaban antara negara dan warga negara (Asshiddiqie, 2006). Maka dari itu, pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan berdasarkan prinsip akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan supremasi hukum agar penggunaan sumber daya publik tidak menyimpang dari tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Pada konteks ini, pengelolaan keuangan negara juga mempunyai peran penting dalam mewujudkan tujuan bernegara, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan keadilan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian perlu dibentuk Lembaga khusus yang bersifat independen, objektif dan bebas dari pengaruh pemerintah untuk memeriksa cara pemerintah dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan anggaran yang sudah disetujui oleh dewan perwakilan rakyat (DPR), Lembaga ini adalah Badan pengawas Keuangan (BPK) yang bertugas memeriksa dan menyerahkan hasilnya kepada Dewan perwakilan Rakyat (DPR), Pemerintah dan aparat penegak hukum (Saputra, *et.al,* 2025). Dalam konteks negara hukum (*rechtsstaat*), prinsip akuntabilitas keuangan negara menjadi bagian integral dari mekanisme pengawasan terhadap kekuasaan pemerintahan.

Kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang berada pada cabang eksekutif berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang apabila tidak diimbangi dengan sistem pengawasan yang efektif dan independen (Budiardjo, 2008). Pengawasan tersebut tidak hanya bersifat internal melalui aparat pengawasan pemerintah, tetapi juga dilakukan secara eksternal oleh lembaga negara yang memiliki independensi konstitusional. Di Indonesia, fungsi tersebut dijalankan

oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kedudukan BPK sebagai lembaga pemeriksa eksternal memperoleh legitimasi langsung dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Rumusan konstitusional tersebut menunjukkan bahwa eksistensi BPK bukan sekadar lembaga administratif, melainkan bagian dari desain ketatanegaraan Indonesia dalam mewujudkan sistem *checks and balances* terhadap pengelolaan keuangan negara. Pasca reformasi ketatanegaraan, penguatan posisi BPK menjadi sangat penting seiring dengan meningkatnya tuntutan publik terhadap pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sebelum perubahan UUD 1945, fungsi pengawasan keuangan negara cenderung belum berjalan optimal akibat dominasi kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan. Reformasi konstitusi kemudian mempertegas independensi BPK sekaligus memperluas ruang lingkup pemeriksaannya terhadap seluruh entitas yang mengelola keuangan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah (Huda, 2019). Dengan demikian, BPK tidak hanya berperan sebagai auditor administratif, tetapi juga sebagai instrumen konstitusional dalam menjaga integritas tata kelola keuangan negara. Secara normatif, ruang lingkup keuangan negara di Indonesia memiliki cakupan yang sangat luas. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara sebagai seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Pasal 1 angka 1 UU 17/2003).

Luasnya cakupan tersebut menyebabkan objek pemeriksaan BPK meliputi kementerian/lembaga, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan layanan umum, hingga lembaga lain yang mengelola keuangan negara. Kompleksitas pengelolaan keuangan negara inilah yang menuntut adanya sistem pemeriksaan yang profesional, sistematis, dan berbasis standar audit yang ketat. Dalam menjalankan mandat konstitusionalnya, BPK melaksanakan tiga jenis

pemeriksaan utama, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT). Ketiga jenis pemeriksaan tersebut mencerminkan perkembangan paradigma audit sektor publik yang tidak lagi terbatas pada pemeriksaan legalitas dan kepatuhan administratif, tetapi juga menilai efektivitas penggunaan anggaran negara (Bastian, 2014).

Pergeseran paradigma ini penting karena keberhasilan pengelolaan keuangan negara tidak cukup diukur dari kepatuhan terhadap prosedur formal, melainkan juga dari sejauh mana anggaran mampu menghasilkan manfaat publik secara optimal. Pemeriksaan keuangan pada dasarnya bertujuan memberikan opini atas kewajaran laporan keuangan pemerintah berdasarkan standar akuntansi pemerintahan. Namun demikian, opini audit tidak selalu mencerminkan bebasnya suatu entitas dari praktik korupsi atau penyimpangan anggaran (Mardiasmo, 2017). Dalam praktiknya, tidak jarang ditemukan entitas yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), tetapi tetap menghadapi persoalan korupsi atau inefisiensi anggaran. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemeriksaan keuangan memiliki keterbatasan karena lebih berorientasi pada kewajaran penyajian laporan keuangan daripada pengujian substansi efektivitas kebijakan publik. Sementara itu, pemeriksaan kinerja hadir untuk menjawab kebutuhan evaluasi atas aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Pemeriksaan ini menjadi relevan dalam kerangka *good governance* karena menempatkan anggaran negara sebagai instrumen pencapaian kesejahteraan masyarakat (Mahmudi, 2015). Di sisi lain, pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT), termasuk pemeriksaan investigatif, memiliki posisi strategis dalam mengungkap indikasi kerugian negara maupun penyimpangan yang berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum. Produk akhir dari seluruh proses pemeriksaan BPK dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Dalam perspektif hukum administrasi negara, LHP tidak hanya berfungsi sebagai dokumen audit, tetapi juga sebagai instrumen akuntabilitas publik yang memiliki implikasi administratif, politik, bahkan pidana (Ridwan, 2020).

Temuan dan rekomendasi dalam LHP menjadi dasar evaluasi bagi lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsi pengawasan, sekaligus dapat menjadi pintu masuk bagi aparat penegak hukum apabila ditemukan indikasi tindak pidana yang merugikan keuangan negara. Meskipun demikian, efektivitas pemeriksaan BPK masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan substantif. Persoalan tindak lanjut rekomendasi pemeriksaan yang belum optimal, potensi politisasi hasil audit, hingga keterbatasan kapasitas pengawasan terhadap kompleksitas pengelolaan keuangan negara menjadi isu yang terus berkembang (IHPS, BPK RI). Selain itu, meningkatnya pola korupsi yang semakin canggih dalam pengelolaan anggaran publik menuntut BPK untuk terus memperkuat metodologi pemeriksaan dan integritas kelembagaan. Berdasarkan uraian tersebut, pembahasan mengenai pemeriksaan eksternal oleh BPK menjadi penting untuk dianalisis secara komprehensif, terutama terkait kedudukan konstitusional BPK, karakteristik jenis pemeriksaan yang dilakukan, serta kedudukan Laporan Hasil Pemeriksaan dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia. Analisis ini diperlukan untuk memahami sejauh mana fungsi pemeriksaan eksternal mampu mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Kedudukan Konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Kedudukan konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari prinsip dasar negara hukum yang menempatkan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara sebagai bagian penting dari mekanisme pembatasan kekuasaan. Dalam perspektif konstitusionalisme modern, pengelolaan keuangan negara bukan semata-mata domain teknokratis pemerintahan, melainkan ruang publik yang harus tunduk pada prinsip akuntabilitas dan pengawasan demokratis (Asshiddiqie, 2010). Oleh karena itu, keberadaan lembaga pemeriksa eksternal yang independen menjadi syarat fundamental dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Peran BPK menjadi sangat signifikan dengan kedudukannya sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara yang bebas dan mandiri berdasarkan

UUD 1945, BPK merupakan aktor utama yang diharapkan mampu memberikan kepastian hukum melalui penetapan kerugian negara yang objektif, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Kedudukan BPK sebagai Supreme Audit Institution tidak hanya bersifat simbolis, melainkan memiliki konsekuensi konstitusional dan yuridis yang sangat kuat. Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 memberikan dasar bahwa hanya BPK yang berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Ketentuan ini diperkuat lebih lanjut melalui Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU BPK yang menegaskan bahwa BPK memiliki kewenangan untuk menilai dan menetapkan jumlah kerugian keuangan negara. Kewenangan ini dalam sistem hukum keuangan negara tidak dapat dipisahkan, diambil alih, apalagi digantikan oleh lembaga lain, karena audit keuangan negara merupakan bentuk pertanggungjawaban publik yang hanya dapat dilakukan oleh lembaga yang dijamin independensinya oleh konstitusi. Ketika aparat penegak hukum seperti KPK, kepolisian, atau kejaksaan membutuhkan perhitungan kerugian negara untuk kepentingan pembuktian tindak pidana korupsi, maka lembaga yang paling tepat dan paling berwenang untuk memberikan hasil perhitungannya adalah BPK (Sukur, *et.al,* 2025).

1. Landasan Konstitusional BPK Dalam UUD NRI Tahun 1945

BPK memperoleh legitimasi konstitusional secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G. Pasal 23E ayat (1) menyatakan: **"**untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri." Rumusan norma tersebut mengandung beberapa makna konstitusional penting. Pertama, BPK merupakan satu-satunya lembaga negara yang secara konstitusional diberi kewenangan melakukan pemeriksaan eksternal terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kedua, sifat "bebas dan mandiri" menunjukkan bahwa independensi BPK bukan sekadar prinsip etik kelembagaan, melainkan amanat konstitusi yang wajib dijaga dalam praktik ketatanegaraan (Isra, 2018).

Frasa "bebas dan mandiri" memiliki implikasi hukum yang luas. Kebebasan BPK berarti lembaga ini tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik kekuasaan maupun intervensi institusi lain dalam menentukan objek, metode, dan hasil pemeriksaan. Sementara itu, kemandirian menunjukkan bahwa BPK memiliki otonomi kelembagaan dalam menjalankan fungsi pemeriksaannya, baik dari aspek organisasi, anggaran, maupun pelaksanaan tugas audit (Huda, 2007). Independensi tersebut menjadi elemen penting karena efektivitas pengawasan keuangan negara sangat bergantung pada objektivitas lembaga pemeriksa. Dalam konteks teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), BPK memiliki posisi yang unik. BPK bukan bagian dari kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif secara langsung, tetapi berdiri sebagai lembaga negara independen yang menjalankan fungsi audit konstitusional (Asshiddiqie, 2012). Posisi ini menunjukkan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia tidak hanya mengenal pembagian kekuasaan klasik, tetapi juga mengakomodasi lembaga penunjang negara (*state auxiliary organs*) yang berfungsi memperkuat mekanisme pengawasan demokratis.

2. Perkembangan Kedudukan BPK Pasca Reformasi

Perubahan kedudukan BPK pasca reformasi konstitusi merupakan salah satu langkah penting dalam memperkuat sistem pengawasan keuangan negara di Indonesia. Sebelum amandemen UUD 1945, pengaturan mengenai BPK relatif terbatas sehingga ruang geraknya dalam melakukan pengawasan belum optimal (Manan, 2006). Dominasi kekuasaan eksekutif pada masa Orde Baru menyebabkan fungsi pengawasan eksternal cenderung bersifat formalistik dan kurang efektif dalam mencegah penyimpangan anggaran negara. Setelah perubahan UUD 1945, pengaturan mengenai BPK diperkuat melalui bab tersendiri yang menegaskan posisi dan kewenangannya secara lebih jelas. Penguatan tersebut mencerminkan semangat reformasi yang menghendaki terciptanya sistem pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

Dalam konteks ini, BPK diposisikan sebagai instrumen konstitusional untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan

negara tidak disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan politik (Indrayana, 2008). Penguatan kedudukan BPK juga terlihat dalam lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Undang-undang ini memperluas cakupan pemeriksaan BPK terhadap seluruh entitas yang mengelola keuangan negara, termasuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, Bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, dan lembaga lain yang menggunakan fasilitas keuangan negara (Pasal 6 UU 15/2006). Dengan demikian, paradigma pengawasan keuangan negara berkembang dari sekadar pemeriksaan administratif menuju pengawasan menyeluruh terhadap tata kelola keuangan publik.

3. Independensi BPK Sebagai Prinsip Fundamental

Independensi merupakan aspek paling mendasar dalam kedudukan konstitusional BPK. Tanpa independensi, fungsi pemeriksaan tidak akan mampu menghasilkan audit yang objektif dan kredibel. Dalam praktik internasional, prinsip independensi lembaga audit negara ditegaskan dalam *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts* yang diterbitkan oleh International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (INTOSAI, 1977). Deklarasi tersebut menekankan bahwa lembaga audit negara harus bebas dari pengaruh pihak yang diperiksa agar hasil pemeriksaan dapat dipercaya publik. Dalam konteks Indonesia, independensi BPK mencakup beberapa dimensi. Pertama, independensi institusional, yaitu kebebasan BPK dalam menentukan kebijakan pemeriksaan tanpa intervensi pihak lain. Kedua, independensi fungsional, yaitu kebebasan auditor dalam melaksanakan proses audit secara profesional. Ketiga, independensi personal, yaitu jaminan bahwa anggota BPK tidak memiliki konflik kepentingan dengan objek yang diperiksa (Mardiasmo, 2016). Meskipun demikian, independensi BPK dalam praktik tidak selalu berjalan ideal.

Salah satu persoalan yang sering menjadi sorotan adalah mekanisme pemilihan anggota BPK oleh DPR yang berpotensi menimbulkan nuansa politik dalam proses rekrutmen (Harun,

2010). Kondisi ini menimbulkan kritik karena independensi lembaga pemeriksa dapat terganggu apabila proses pengisian jabatan lebih didasarkan pada kompromi politik dibanding profesionalisme dan integritas. Selain itu, tantangan independensi juga muncul dalam bentuk tekanan politik terhadap hasil pemeriksaan, terutama ketika audit menyangkut program strategis pemerintah atau kepentingan elite politik tertentu. Dalam situasi demikian, BPK dituntut untuk menjaga integritas kelembagaan agar hasil pemeriksaannya tetap objektif dan tidak digunakan sebagai alat kepentingan politik praktis.

4. Hubungan BPK Dengan Lembaga Negara Lain

Secara konstitusional, BPK memiliki hubungan fungsional dengan DPR, DPD, dan DPRD. Hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada lembaga perwakilan tersebut sesuai kewenangannya (UUD 1945 Pasal 23 E ayat (2)). Hubungan ini menunjukkan bahwa hasil audit BPK menjadi instrumen penting bagi lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Namun demikian, hubungan tersebut tidak berarti bahwa BPK berada di bawah subordinasi lembaga legislatif. BPK tetap merupakan lembaga independen yang bebas menentukan objek dan metode pemeriksaannya. DPR hanya menggunakan hasil pemeriksaan BPK sebagai bahan evaluasi politik dan pengawasan anggaran (Ridwan, 2020). Di sisi lain, hubungan BPK dengan aparat penegak hukum juga memiliki dimensi penting. Dalam beberapa kasus, temuan BPK terkait kerugian negara menjadi dasar bagi proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi oleh Kepolisian, Kejaksaan, maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) (Atmasasmita, 2010). Hal ini menunjukkan bahwa fungsi audit BPK tidak hanya berdampak administratif, tetapi juga memiliki implikasi hukum pidana.

5. Kedudukan Strategis BPK Dalam Sistem Akuntabilitas Negara

Dalam sistem keuangan negara modern, BPK memiliki posisi strategis sebagai penjaga akuntabilitas publik (*guardian of public accountability*). Fungsi pemeriksaan yang dilakukan BPK tidak

hanya bertujuan menemukan kesalahan administratif, tetapi juga memastikan bahwa pengelolaan keuangan negara dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Mahmudi, 2019). Keberadaan BPK pada akhirnya harus dipahami sebagai bagian dari upaya menjaga legitimasi negara di hadapan publik.

Ketika pengelolaan keuangan negara dilakukan secara transparan dan diawasi secara independen, maka kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara akan meningkat. Sebaliknya, lemahnya fungsi pemeriksaan akan membuka ruang terjadinya korupsi, pemborosan anggaran, dan penyalahgunaan kekuasaan. Dari paparan di atas, jelaslah bahwa kedudukan konstitusional BPK bukan sekadar simbol kelembagaan dalam struktur negara, melainkan manifestasi dari prinsip demokrasi konstitusional yang menempatkan pengawasan keuangan negara sebagai elemen penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, transparan, dan bertanggung jawab.

Jenis-Jenis Pemeriksaan BPK

Kewenangan pemeriksaan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan manifestasi konkret dari fungsi pengawasan eksternal terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dalam kerangka hukum keuangan negara modern, pemeriksaan tidak lagi dipahami secara sempit sebagai aktivitas verifikasi administratif atas pembukuan anggaran, melainkan telah berkembang menjadi instrumen evaluasi tata kelola pemerintahan secara menyeluruh (Bastian, 2014). Pergeseran paradigma tersebut menunjukkan bahwa audit sektor publik memiliki dimensi strategis dalam memastikan tercapainya tujuan negara melalui penggunaan anggaran yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Secara normatif, jenis pemeriksaan BPK diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pasal 4 ayat (1) undang-undang tersebut menyebutkan bahwa pemeriksaan terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan

tertentu (PDTT). Ketiga jenis pemeriksaan tersebut memiliki karakteristik, tujuan, serta pendekatan metodologis yang berbeda, namun saling melengkapi dalam membangun sistem pengawasan keuangan negara yang komprehensif.

1. Pemeriksaan Keuangan

Pemeriksaan keuangan merupakan bentuk audit yang paling umum dilakukan oleh BPK. Fokus utama pemeriksaan ini adalah memberikan opini mengenai kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Mardiasmo, 2018). Pemeriksaan keuangan dilakukan berdasarkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) dan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) untuk menilai apakah laporan keuangan telah disusun sesuai prinsip akuntansi yang berlaku. Dalam praktiknya, pemeriksaan keuangan menitikberatkan pada empat aspek utama, yaitu: kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan informasi, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern (BPK, 2017). Berdasarkan hasil pemeriksaan tersebut, BPK memberikan opini audit yang terdiri atas:

a. Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

   Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) adalah opini yang menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), didukung oleh sistem pengendalian intern yang memadai, serta tidak terdapat salah saji material yang signifikan (Peraturan BRK RI No. 1/2017). Opini ini menunjukkan bahwa informasi keuangan dapat dipercaya sebagai dasar pengambilan keputusan, meskipun tidak serta-merta menjamin tidak adanya penyimpangan atau kecurangan di luar aspek materialitas laporan keuangan (Arens, et.al, 2017).

b. Wajar Dengan Pengecualian (WDP)

   Wajar Dengan Pengecualian (WDP) adalah opini yang menyatakan bahwa laporan keuangan secara umum telah disajikan secara wajar, namun terdapat beberapa pengecualian

yang bersifat material tetapi tidak meluas, baik terkait dengan ketidaksesuaian terhadap standar akuntansi, keterbatasan ruang lingkup pemeriksaan, maupun kelemahan dalam pengendalian intern (INTOSAI, 2013). Dengan demikian, laporan keuangan tetap dapat digunakan, tetapi pengguna harus memperhatikan bagian-bagian yang dikecualikan tersebut (Bastian, 2014).

c. Tidak Wajar (TW)
   Tidak Wajar (TW) adalah opini yang menyatakan bahwa laporan keuangan tidak disajikan secara wajar karena mengandung salah saji material yang bersifat meluas dan mendasar, sehingga tidak mencerminkan kondisi keuangan yang sebenarnya (Mardiasmo, 2018). Opini ini menunjukkan adanya permasalahan serius dalam penerapan standar akuntansi, kepatuhan terhadap peraturan, maupun sistem pengendalian intern, sehingga laporan keuangan tidak dapat diandalkan sebagai dasar pengambilan keputusan (Mahmudi, 2019).
d. Tidak Menyatakan Pendapat (TMP/*disclaimer)* (BPK, 2017)
   Sebagai pelengkap, Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) atau *disclaimer of opinion* adalah opini yang diberikan ketika auditor tidak dapat memperoleh bukti pemeriksaan yang cukup dan tepat untuk memberikan dasar bagi suatu opini (INTOSAI, 2013). Hal ini biasanya disebabkan oleh pembatasan ruang lingkup pemeriksaan yang signifikan atau ketidakpastian yang sangat material, sehingga auditor tidak dapat menyimpulkan kewajaran laporan keuangan (Arens, *et.al,* 2017). Secara teoritis, opini audit merupakan indikator kualitas tata kelola keuangan suatu entitas pemerintah. Opini WTP sering dipersepsikan sebagai simbol keberhasilan pengelolaan keuangan daerah maupun kementerian/lembaga. Dalam praktik politik anggaran di Indonesia, opini WTP bahkan sering dijadikan legitimasi keberhasilan kepala daerah atau pemerintah pusat dalam mengelola keuangan publik (Mahmudi, 2019).

Namun demikian, terdapat persoalan mendasar dalam memahami opini audit secara substantif. Opini WTP tidak identik dengan absennya korupsi atau penyimpangan keuangan negara. Pemeriksaan keuangan pada dasarnya hanya menilai kewajaran penyajian laporan keuangan, bukan memeriksa secara menyeluruh ada atau tidaknya tindak pidana korupsi (Atmasasmita, 2012). Akibatnya, suatu entitas dapat memperoleh opini WTP meskipun masih terdapat praktik penyalahgunaan anggaran yang tidak material terhadap penyajian laporan keuangan. Fenomena tersebut menunjukkan adanya keterbatasan inheren dalam pemeriksaan keuangan. Audit laporan keuangan lebih menekankan aspek formal akuntansi dan kepatuhan administratif dibanding evaluasi substansi efektivitas penggunaan anggaran publik (Bastian, 2010). Atas dasar hal itu, opini audit tidak dapat dijadikan satu-satunya parameter keberhasilan tata kelola pemerintahan. Di sisi lain, pemeriksaan keuangan tetap memiliki fungsi strategis dalam menciptakan disiplin fiskal dan mendorong tertib administrasi keuangan negara. Pemeriksaan ini menjadi instrumen awal untuk mendeteksi kelemahan sistem pengendalian intern, potensi kerugian negara, serta ketidakpatuhan terhadap regulasi pengelolaan keuangan negara.

2. Pemeriksaan Kinerja

Berbeda dengan pemeriksaan keuangan yang berfokus pada kewajaran laporan keuangan, pemeriksaan kinerja menitikberatkan pada penilaian terhadap aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (*value for money audit*) dalam pelaksanaan program pemerintah (Mahmudi, 2015). Pemeriksaan ini lahir dari perkembangan paradigma administrasi publik modern yang menuntut agar penggunaan anggaran negara tidak hanya sah secara administratif, tetapi juga memberikan manfaat nyata bagi masyarakat.

Konsep pemeriksaan kinerja berakar pada *prinsip good governance* yang menghendaki setiap kebijakan publik dapat

dipertanggungjawabkan berdasarkan hasil dan capaian program. Dengan demikian, audit kinerja tidak sekadar menilai apakah anggaran telah dibelanjakan sesuai prosedur, tetapi juga menilai apakah anggaran tersebut benar-benar mencapai tujuan pembangunan yang direncanakan (Thoha, 2014). Pemeriksaan kinerja umumnya menggunakan pendekatan tiga aspek utama, yaitu:

a. Ekonomi (*Economy*)
   Aspek ekonomi berkaitan dengan bagaimana pemerintah memperoleh sumber daya dengan biaya serendah mungkin tanpa mengurangi kualitas. Pemeriksaan ini menilai apakah pengadaan barang dan jasa dilakukan secara hemat dan rasional (Thoha, 2014).
b. Efisiensi (*Efficiency*)
   Efisiensi menilai hubungan antara *input* dan *output* dalam pelaksanaan program pemerintah. Suatu program dianggap efisien apabila mampu menghasilkan *output* maksimal dengan penggunaan sumber daya minimal (Mardiasmo, 2016).
c. Efektivitas (*Effectiveness*)
   Efektivitas berkaitan dengan tingkat keberhasilan program dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, pemeriksaan kinerja menilai apakah kebijakan publik benar-benar memberikan dampak terhadap kesejahteraan masyarakat (Mahmudi, 2015). Pemeriksaan kinerja memiliki nilai strategis karena mampu mengidentifikasi pemborosan anggaran, tumpang tindih program, serta kebijakan yang tidak tepat sasaran. Dalam banyak kasus, kerugian negara tidak selalu muncul dalam bentuk pelanggaran hukum formal, tetapi dapat terjadi akibat inefisiensi birokrasi dan kegagalan program pemerintah (Isra, 2020).

   Hal ini menunjukkan bahwa audit kinerja menjadi instrumen penting dalam reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Meskipun demikian, pelaksanaan pemeriksaan kinerja menghadapi tantangan metodologis yang lebih kompleks dibanding pemeriksaan keuangan. Penilaian efektivitas program seringkali dipengaruhi oleh faktor sosial,

ekonomi, dan politik yang sulit diukur secara kuantitatif (Dwiyanto, 2011). Selain itu, belum optimalnya sistem pengukuran kinerja pemerintah di Indonesia menyebabkan audit kinerja kadang menghadapi keterbatasan data dan indikator capaian program.

3. Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT)

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) merupakan pemeriksaan yang dilakukan di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. PDTT bertujuan memberikan kesimpulan atas suatu hal yang diperiksa secara khusus sesuai kebutuhan pemeriksaan (Pasal 4 ayat (3) UU 15/2004). Jenis pemeriksaan ini memiliki fleksibilitas yang lebih luas karena dapat difokuskan pada aspek tertentu yang dianggap memiliki risiko tinggi terhadap kerugian negara atau penyimpangan hukum. PDTT umumnya mencakup: pemeriksaan kepatuhan, pemeriksaan investigatif, pemeriksaan atas pengendalian intern, pemeriksaan penghitungan kerugian negara (BPK RI, PTPDTT). Dalam praktiknya, PDTT sering digunakan untuk menindaklanjuti indikasi penyimpangan anggaran yang memerlukan pendalaman lebih lanjut. Pemeriksaan investigatif, misalnya, dilakukan untuk mengungkap adanya indikasi fraud, penyalahgunaan kewenangan, atau tindak pidana korupsi dalam pengelolaan keuangan negara (Atmasasmita, 2004). PDTT memiliki posisi strategis karena menjadi titik temu antara fungsi audit administratif dan penegakan hukum pidana. Hasil pemeriksaan investigatif BPK kerap digunakan sebagai dasar bagi aparat penegak hukum dalam proses penyidikan kasus korupsi. Bahkan, dalam sejumlah perkara tindak pidana korupsi, penghitungan kerugian negara oleh BPK menjadi alat bukti penting di persidangan (lihat, Pasal 10 UU 15/2006).

Sekalipun demikian, keterlibatan BPK dalam proses penegakan hukum juga menimbulkan perdebatan akademik dan praktik ketatanegaraan. Sebagian kalangan berpendapat bahwa fungsi audit seharusnya tetap berada dalam ranah administratif dan tidak terlalu jauh memasuki wilayah represif penegakan hukum (Ridwan, 2020). Di sisi lain, tingginya tingkat korupsi dalam

pengelolaan keuangan negara menyebabkan peran investigatif BPK tetap dibutuhkan untuk memperkuat sistem pemberantasan korupsi.

4. Relasi Antar Jenis Pemeriksaan Dalam Sistem Akuntabilitas Keuangan Negara

Ketiga jenis pemeriksaan BPK pada dasarnya membentuk suatu sistem pengawasan yang saling melengkapi. Pemeriksaan keuangan memastikan tertib administrasi dan kewajaran laporan keuangan, pemeriksaan kinerja menilai efektivitas penggunaan anggaran, sedangkan PDTT berfungsi mendeteksi penyimpangan dan kerugian negara secara khusus (Asshiddiqie, 2006). Apabila dianalisis secara lebih mendalam, ketiga jenis pemeriksaan tersebut mencerminkan evolusi konsep pengawasan keuangan negara dari pendekatan tradisional menuju pendekatan tata kelola modern. Negara tidak lagi hanya dituntut menyusun laporan keuangan yang benar secara administratif, tetapi juga harus mampu menunjukkan bahwa anggaran publik benar-benar digunakan untuk kepentingan masyarakat secara optimal. Dalam konteks ini, BPK tidak hanya berfungsi sebagai auditor negara, melainkan juga sebagai institusi pengawal kualitas tata kelola pemerintahan. Efektivitas pemeriksaan BPK pada akhirnya akan sangat menentukan tingkat kepercayaan publik terhadap pengelolaan keuangan negara dan kualitas demokrasi itu sendiri.

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) merupakan produk konstitusional sekaligus instrumen utama yang merepresentasikan pelaksanaan fungsi pengawasan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia, LHP tidak sekadar dipahami sebagai dokumen administratif hasil audit, melainkan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik yang memiliki dimensi hukum, politik, dan kelembagaan (Asshiddiqie, 2006). Kedudukan strategis LHP terletak pada fungsinya sebagai media evaluasi terhadap tata kelola keuangan negara sekaligus sarana penguatan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, keberadaan LHP mencerminkan mekanisme kontrol terhadap penggunaan kewenangan publik di bidang keuangan negara. Negara modern yang mengelola anggaran dalam jumlah besar memerlukan instrumen pengawasan yang mampu memastikan bahwa setiap kebijakan fiskal dan penggunaan anggaran dilakukan sesuai prinsip legalitas, efisiensi, dan kepentingan umum (Ridwan, 2020). Sehingga LHP tidak hanya berfungsi mengidentifikasi kesalahan administratif, tetapi juga menilai kualitas pengelolaan keuangan negara secara substantif.

1. Konsep dan Kedudukan Hukum LHP

Secara normatif, LHP merupakan hasil akhir proses pemeriksaan yang dilakukan BPK atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Ketentuan mengenai LHP diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pasal 1 angka 14 mendefinisikan laporan hasil pemeriksaan sebagai laporan tertulis yang memuat hasil pemeriksaan BPK. Walaupun secara formal LHP berbentuk laporan administratif, substansi hukumnya memiliki implikasi yang luas. Dalam praktik ketatanegaraan, LHP menjadi dasar bagi: fungsi pengawasan DPR, DPD, dan DPRD, evaluasi kinerja pemerintah, perbaikan sistem pengelolaan keuangan negara, tindak lanjut administratif dan penegakan hukum apabila ditemukan indikasi kerugian negara atau tindak pidana korupsi (Isra, 2020). Kedudukan hukum LHP menjadi penting karena hasil pemeriksaan BPK memiliki kekuatan otoritatif sebagai produk lembaga negara independen yang memperoleh mandat langsung dari konstitusi. LHP tidak dapat dipandang sekadar opini teknis auditor, melainkan bagian dari mekanisme konstitusional dalam menjaga akuntabilitas keuangan negara (Huda, 2019).

Dalam konteks teori pengawasan negara (*state accountability*), LHP berfungsi sebagai instrumen kontrol horizontal terhadap kekuasaan eksekutif. Pemerintah sebagai pengelola anggaran wajib mempertanggungjawabkan penggunaan keuangan negara kepada publik melalui mekanisme pemeriksaan BPK (Budiardjo, 2008). Dengan alasan tersebut, LHP pada dasarnya merupakan bentuk *institutionalized accountability* yang mempertemukan aspek hukum, administrasi, dan demokrasi.

2. Struktur dan Substansi LHP

Secara umum, LHP memuat beberapa unsur pokok, yaitu: pendahuluan pemeriksaan, ruang lingkup pemeriksaan, metodologi pemeriksaan, temuan pemeriksaan, kesimpulan, opini atau kesimpulan audit dan Rekomendasi tindak lanjut (BPK RI, 2017). Temuan pemeriksaan menjadi bagian paling penting dalam LHP karena memuat fakta-fakta mengenai penyimpangan, kelemahan sistem pengendalian intern, ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, maupun ketidakefisienan pengelolaan anggaran negara.

Dalam praktik audit sektor publik, suatu temuan pemeriksaan umumnya dibangun berdasarkan empat unsur utama, yaitu: kondisi, kriteria, sebab dan akibat (Bastian, 2014). Kondisi menggambarkan fakta yang ditemukan auditor, sedangkan kriteria merupakan standar atau ketentuan yang seharusnya dipenuhi. Sebab menjelaskan faktor yang menimbulkan penyimpangan, sementara akibat menunjukkan dampak yang ditimbulkan, termasuk potensi kerugian negara. Analisis terhadap struktur temuan tersebut menunjukkan bahwa LHP tidak hanya berorientasi pada identifikasi kesalahan, tetapi juga mengandung pendekatan evaluatif terhadap kelemahan tata kelola pemerintahan. Dengan kata lain, fungsi utama LHP bukan semata-mata menghukum kesalahan administratif, melainkan mendorong perbaikan sistemik dalam pengelolaan keuangan negara (Mahmudi, 2019).

3. Fungsi Strategis LHP Dalam Sistem Akuntabilitas Publik

Dalam sistem demokrasi konstitusional, LHP memiliki fungsi strategis sebagai instrumen transparansi publik. Hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD pada hakikatnya merupakan bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan (Asshiddiqie, 2010). Oleh sebab itu, publikasi LHP menjadi elemen penting dalam membangun keterbukaan informasi dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan anggaran negara. Fungsi strategis LHP dapat dianalisis dalam beberapa dimensi berikut:

a. Fungsi Pengawasan
   LHP menjadi dasar bagi lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah. DPR dan DPRD menggunakan hasil pemeriksaan BPK untuk mengevaluasi pelaksanaan APBN dan APBD, termasuk mengawasi efektivitas program pemerintah (Mardiasmo, 2018).
b. Fungsi Korektif
   Melalui rekomendasi pemeriksaan, LHP mendorong instansi pemerintah melakukan perbaikan administrasi, penguatan pengendalian intern, serta penyempurnaan kebijakan pengelolaan keuangan negara (Dwiyanto, 2011).
c. Fungsi Preventif
   Temuan dan rekomendasi dalam LHP memiliki efek pencegahan (*deterrent effect*) terhadap potensi penyimpangan anggaran. Pemerintah cenderung lebih berhati-hati dalam menggunakan anggaran karena mengetahui adanya mekanisme pemeriksaan eksternal yang independen (Atmasasmita, 2012).
d. Fungsi Represif
   Dalam kondisi tertentu, LHP dapat menjadi pintu masuk bagi proses penegakan hukum. Temuan BPK mengenai indikasi kerugian negara sering digunakan sebagai dasar penyelidikan atau penyidikan tindak pidana korupsi (Pasal 10 UU 15/2006). Konsekuensinya, LHP tidak hanya memiliki fungsi administratif, tetapi juga menjadi instrumen penting dalam membangun budaya pemerintahan yang akuntabel dan antikorupsi.

4. Tindak Lanjut Rekomendasi LHP

Salah satu aspek paling penting dalam efektivitas pemeriksaan BPK adalah tindak lanjut atas rekomendasi yang tercantum dalam LHP. Tanpa tindak lanjut yang serius, pemeriksaan hanya akan menjadi formalitas administratif tanpa dampak nyata terhadap perbaikan tata kelola pemerintahan (Mahmudi, 2015). Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 mewajibkan pejabat yang diperiksa untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK selambat-lambatnya 60 hari setelah LHP diterima (Pasal 20 ayat (3) UU 15/2004). Kewajiban tersebut menunjukkan bahwa rekomendasi BPK bukan sekadar

saran moral, tetapi bagian dari mekanisme hukum administrasi negara.

Namun demikian, dalam praktik masih banyak rekomendasi BPK yang belum ditindaklanjuti secara optimal. Persoalan ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: lemahnya komitmen birokrasi, rendahnya kapasitas administrasi, tumpang tindih regulasi, faktor politik, dan kurangnya sanksi efektif terhadap ketidakpatuhan (BPK RI, IHPS). Persoalan tindak lanjut rekomendasi menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan keuangan negara tidak hanya bergantung pada kualitas audit BPK, tetapi juga pada kemauan politik dan kapasitas institusi pemerintah untuk melakukan reformasi tata kelola.

5. LHP dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi

Dalam perkembangan praktik hukum di Indonesia, LHP memiliki keterkaitan erat dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, khususnya dalam pembuktian unsur kerugian keuangan negara. Temuan BPK sering dijadikan dasar oleh aparat penegak hukum dalam menentukan ada atau tidaknya kerugian negara dalam perkara korupsi (Atmasasmita, 2004). Mahkamah Konstitusi melalui beberapa putusannya juga menegaskan bahwa BPK merupakan lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional dalam menilai kerugian negara (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012). Hal ini memperkuat posisi LHP sebagai dokumen yang memiliki nilai penting dalam proses pembuktian hukum pidana. Akan tetapi, penggunaan LHP dalam proses penegakan hukum juga memunculkan perdebatan. Sebagian ahli berpendapat bahwa audit BPK seharusnya tetap berada dalam kerangka administrasi keuangan negara dan tidak seluruhnya diorientasikan pada kepentingan represif pidana (Ridwan, 2020).

Kekhawatiran ini muncul karena orientasi penegakan hukum yang terlalu dominan dapat menggeser fungsi utama audit sebagai instrumen pembinaan tata kelola pemerintahan. Selain itu, terdapat persoalan ketika temuan administratif dalam LHP secara otomatis diasumsikan sebagai tindak pidana korupsi tanpa mempertimbangkan aspek kebijakan publik dan diskresi

pemerintahan. Dalam konteks ini, penting dibedakan antara kesalahan administratif (*administrative error*) dengan perbuatan melawan hukum yang bersifat koruptif (Hadjon, 2015).

6. Problematika dan Tantangan LHP Dalam Praktik Ketatanegaraan

Meskipun LHP memiliki posisi penting dalam sistem akuntabilitas negara, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu persoalan utama adalah kecenderungan politisasi hasil pemeriksaan, terutama dalam momentum politik tertentu seperti pemilihan kepala daerah atau dinamika hubungan antara pemerintah dan parlemen (Harun, 2010). Selain itu, kompleksitas pengelolaan keuangan negara modern menyebabkan proses audit menghadapi keterbatasan teknis dan sumber daya manusia.

Transformasi digital dalam sistem keuangan negara juga menuntut BPK untuk mengembangkan metode pemeriksaan berbasis teknologi informasi agar mampu mendeteksi pola penyimpangan yang semakin kompleks (Bastian, 2019). Di sisi lain, meningkatnya tuntutan transparansi publik mengharuskan LHP disusun secara lebih komunikatif dan mudah dipahami masyarakat. Selama ini, banyak laporan audit yang terlalu teknokratis sehingga sulit diakses publik secara substantif. Padahal, keterbukaan informasi merupakan elemen penting dalam membangun pengawasan sosial terhadap penggunaan keuangan negara.

7. LHP Sebagai Instrumen *Good Governance*

Pada akhirnya, LHP harus dipahami sebagai instrumen utama dalam mewujudkan prinsip *good governance* di bidang keuangan negara. Keberhasilan sistem pemeriksaan tidak hanya diukur dari jumlah temuan atau besarnya kerugian negara yang terungkap, tetapi dari sejauh mana hasil pemeriksaan mampu mendorong perubahan tata kelola pemerintahan menjadi lebih transparan, efisien, dan bertanggung jawab (Thoha, 2014). Dalam negara demokrasi modern, legitimasi kekuasaan tidak cukup hanya diperoleh melalui pemilihan umum, tetapi juga melalui

kemampuan pemerintah mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran publik secara terbuka. Dalam konteks itulah, LHP memiliki nilai konstitusional yang sangat penting sebagai jembatan antara pengelolaan keuangan negara dan prinsip kedaulatan rakyat.

Penutup

Pemeriksaan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan elemen fundamental dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia. Keberadaan BPK sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri menunjukkan bahwa pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara tidak dapat dipisahkan dari prinsip negara hukum, demokrasi, dan akuntabilitas publik. Dalam konteks ketatanegaraan modern, pengawasan keuangan negara bukan sekadar mekanisme administratif, melainkan instrumen konstitusional untuk membatasi kekuasaan dan memastikan bahwa penggunaan anggaran negara benar-benar diarahkan bagi kepentingan rakyat. Kedudukan konstitusional BPK yang ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 memperlihatkan bahwa lembaga ini memiliki posisi strategis dalam menjaga keseimbangan kekuasaan melalui fungsi pengawasan eksternal terhadap pemerintah. Independensi BPK menjadi syarat utama agar pemeriksaan dapat dilakukan secara objektif, profesional, dan bebas dari intervensi politik maupun kepentingan kekuasaan. Tanpa independensi tersebut, fungsi pemeriksaan akan kehilangan legitimasi dan tidak mampu menghasilkan pengawasan yang efektif terhadap pengelolaan keuangan negara. Berbagai jenis pemeriksaan yang dilakukan BPK menunjukkan perkembangan paradigma pengawasan keuangan negara yang semakin komprehensif. Pemeriksaan keuangan berfungsi memastikan kewajaran laporan keuangan dan kepatuhan terhadap standar akuntansi serta peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan kinerja memperluas orientasi audit pada aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas penggunaan anggaran negara. Sementara itu, pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) memiliki peran penting dalam mengidentifikasi penyimpangan, menilai kepatuhan, dan

mendukung proses penegakan hukum terhadap kerugian negara. Keberadaan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) menjadi manifestasi konkret dari fungsi pengawasan BPK. LHP tidak hanya berfungsi sebagai dokumen administratif hasil audit, tetapi juga sebagai instrumen akuntabilitas publik yang memiliki implikasi hukum, politik, dan kelembagaan. Melalui LHP, BPK memberikan gambaran mengenai kualitas pengelolaan keuangan negara sekaligus rekomendasi perbaikan tata kelola pemerintahan.

Dalam praktiknya, LHP juga memiliki posisi strategis dalam mendukung fungsi pengawasan parlemen dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Meskipun demikian, efektivitas pemeriksaan eksternal masih menghadapi berbagai tantangan, seperti lemahnya tindak lanjut rekomendasi pemeriksaan, kompleksitas pengelolaan keuangan negara, potensi politisasi hasil audit, hingga perkembangan modus penyimpangan anggaran yang semakin canggih. Kondisi tersebut menuntut penguatan kapasitas kelembagaan BPK, peningkatan integritas auditor, serta sinergi yang lebih baik antara lembaga pengawasan, pemerintah, dan aparat penegak hukum. Pada akhirnya, keberhasilan sistem pemeriksaan eksternal tidak hanya diukur dari banyaknya temuan atau opini audit yang dihasilkan, tetapi dari sejauh mana pemeriksaan tersebut mampu mendorong terciptanya tata kelola keuangan negara yang transparan, efektif, efisien, dan bertanggung jawab. Pemeriksaan oleh BPK harus dipahami sebagai bagian dari upaya membangun pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada kepentingan publik, sehingga pengelolaan keuangan negara benar-benar menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan tujuan negara sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

Daftar Pustaka

Arens, Alvin A., Randal J. Elder, dan Mark S. Beasley. (2017). *Auditing And Assurance Services: An Integrated Approach*. Boston: Pearson.

Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II. Jakarta: Konstitusi Press.

Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. (2012). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

Atmasasmita, Romli. (2004). *Sekitar Masalah Korupsi*. Bandung: Mandar Maju.

Atmasasmita, Romli. (2010). *Korupsi, Good Governance dan Komisi Anti Korupsi di Indonesia*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Badan Pemeriksa Keuangan. *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara* (SPKN), 2017.

Bastian, Indra. (2014). *Audit Sektor Publik.* Jakarta: Salemba Empat.

Bastian, Indra. (2010). *Sistem Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Erlangga.

Bastian, Indra. (2014). *Audit Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.

Bastian, Indra. (2019). *Audit Forensik dan Audit Investigatif*, Jakarta: Prenada Media.

BPK RI. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS)*. Berbagai Edisi.

BPK RI. *Petunjuk Teknis Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu*. Berbagai Edisi.

BPK RI. (2017). *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN)*,

Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Dwiyanto, Agus. (2011). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Hadjon, Philipus M. (2015). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Harun, Refly. (2010). *Menjaga Denyut Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.

HR., Ridwan. (2020). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Huda, Ni'matul. (2007). *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.

Huda, Ni'matul. (2019). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Indrayana, Denny. (2008). *Negara Antara Ada dan Tiada*, Jakarta: Kompas.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (2013). *ISSAI 200-Fundamental Principles of Financial Auditing*. Vienna: INTOSAI, doi: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/issai-200.pdf.

INTOSAI. (1977). *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*.

Isra, Saldi. (2018). *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Isra, Saldi. (2020), *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Mahmudi. (2015). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Mahmudi. (2019). *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Mardiasmo. (2016). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.

Mardiasmo. (2018). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi Offset.

Moh. Annand Ananda Saputra. (2025). Eksistensi BPK dalam Melakukan Pengawasan Keuangan Negara. *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum Volume 2, Nomor.4, Oktober 2025.* Doi: https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i4.1169.

Partermutios Susilo Putra Sukur, et.al. (2025). Peran Pemeriksaan BPK dalam Penetapan Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur

Delik Korupsi. Riwayat: *Educational Journal of History and Humanities*, October, 31, 2025. Doi: https://doi.org/10.24815/jr.v8i4.51174.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012.

Thoha, Miftah, (2014), *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

PROFIL PENULIS



Ariska Cesar Divian Candra Kusuma, S.H., M.H.

Dengan ketertarikan yang berkelanjutan terhadap Hukum Administrasi Negara, penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S1) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tahun 2020. Penulis kemudian melanjutkan pendidikan Magister Ilmu Hukum (S2) di Universitas Brawijaya hingga lulus pada tahun 2023. Sejak tahun 2024, penulis mengabdi sebagai dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dalam kompartemen Hukum Administrasi Negara. Fokus kajian penulis meliputi hukum administrasi negara, hukum pajak, hukum perizinan dan hukum keuangan negara, Di samping aktivitas pengajaran dan pengabdian masyarakat, penulis secara konsisten aktif mengikuti berbagai konferensi, menulis buku serta artikel dalam jurnal ilmiah nasional dan internasional. Melalui kegiatan tersebut, penulis berupaya mengembangkan pemikiran kritis dan konstruktif dengan harapan dapat memberikan kontribusi berkelanjutan bagi penguatan teori dan praktik Hukum Administrasi Negara di Indonesia.

Email Penulis: ariska.divian@ub.ac.id.

BAB 18
HUKUM KERUGIAN NEGARA

Saptono Jenar, S.H., M.H., CLA., CPCD., CLD.
Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal

Pendahuluan

Secara filosofis, tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibentuk dengan tujuan memberikan perlindungan kepada seluruh rakyat Indonesia beserta wilayahnya, mewujudkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kualitas kehidupan bangsa melalui pendidikan, serta berperan aktif dalam menjaga ketertiban dan perdamaian dunia sebagaimana tercermin dalam tujuan bernegara yang dirumuskan pada norma fundamental yang merupakan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan, pada praktiknya Pemerintah menggunakan berbagai instrumen pemerintahan guna mewujudkan tujuan negara secara efektif.

Berbagai instrumen pemerintahan tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut (Tjandra, 2014): (1) sebagai salah satu sarana hukum, instrumen yuridis diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, dokumen perencanaan, maupun instrumen keperdataan yang digunakan untuk menunjang pelaksanaan fungsi pemerintahan, (2) sarana yang bersifat materiil, (3) sarana yang berkaitan dengan kemampuan, profesionalitas, dan integritas sumber daya manusia aparatur yang menjalankan fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan pemerintahan, (4) berbagai sarana yang digunakan dalam rangka mendukung pengelolaan sumber daya keuangan negara guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Adapun pemanfaatan berbagai instrumen pemerintahan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan harus dilaksanakan yang dilaksanakan dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip negara hukum serta asas-asas fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi landasan bagi setiap instrumen yang digunakan (Tjandra, 2014). Dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan, instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan, keuangan negara berfungsi sebagai instrumen utama yang menentukan efektivitas jalannya roda pemerintahan sebagaimana mestinya.

Secara konstitusional, kedudukan instrumen Pengaturan keuangan negara sebagai bagian dari sistem keuangan negara

ditetapkan dalam Bab VIII UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur Hal Keuangan sebagai landasan konstitusional Tahun 1945 yang menunjukkan aspek konstitusionalitas dan desain hukum dalam perspektif konseptual tata negara (*staat in rust*) yang mengatur keuangan negara, serta dalam konstruksi hukum administrasi negara (*staat in beweging*) secara operasional instrumen seluruh dimensi yang berhubungan dengan keuangan negara yang mencakup proses perencanaan, pengelolaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban keuangan negara yang diselenggarakan dengan tunduk pada norma hukum yang ditetapkan melalui undang-undang (*wet*) sebagai landasan normatif dan berbagai peraturan perundang-undangan (*regeling*) sebagai instrumen implementatif yang berlaku serta berbagai instrumen hukum lainnya berupa peraturan kebijakan (*beleidsregel* atau *policy rules*) sebagai payung hukum pelaksanaan administratif dan perbendaharaan (Tjandra, 2014).

Dalam perkembangannya Dalam perspektif pembangunan ekonomi dan sosial, Indonesia hingga saat ini masih berada dalam kategori negara berkembang dalam berbagai bidang terutama dalam bidang perekonomian negara. Hal tersebut berimplikasi pada tuntutan agar pengelolaan praktik pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangan, tugas, dan fungsi pemerintahan guna mencapai tujuan penyelenggaraan negara pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangan, tugas, dan fungsi pemerintahan guna mencapai tujuan penyelenggaraan negara dapat dilakukan secara memadai dan profesional sebagai indikator kemampuan negara dalam upaya mewujudkan tujuan negara serta mencapai kemakmuran rakyat (Albert & Sitabuana, 2022). Hal tersebut menjadi penting, karena dengan indikator pengelolaan keuangan negara secara memadai dan profesional, maka potensi terjadinya kerugian keuangan negara dapat diminimalisasikan dan menempatkan keuangan negara sebagai instrumen utama penyelenggaraan pemerintahan yang diarahkan untuk mewujudkan keadilan sosial (*social equity*) secara berkelanjutan (Puji Nugraha Simatupang, 2021).

Namun demikian, dalam praktik pengelolaan keuangan negara yang diukur dan dievaluasi melalui hasil pemeriksaan atas

pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), masih terdapat berkurangnya aset atau kekayaan negara yang timbul sebagai yang dilakukan oleh subjek hukum tertentu dengan cara yang bertentangan dengan ketentuan hukum, sehingga dari perbuatan tersebut timbul konsekuensi hukum yang menjadi dasar pembebanan pertanggungjawaban hukum konsekuensi hukum dari adanya perbuatan, baik yang dilakukan secara sengaja maupun akibat kelalaian karena kurang hati-hati dalam mengelola dalam pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, baik yang berada dalam lingkup kewenangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Berdasarkan Warta BPK RI, data yang telah ditetapkan statusnya menunjukkan akumulasi kerugian keuangan negara/daerah yang tercatat secara resmi selama kurun waktu 2005 sampai dengan Semester I Tahun 2023 tercatat sebesar Rp4,89 triliun. Besaran tersebut mencerminkan kerugian yang dialami oleh keuangan publik dalam periode tersebut didominasi oleh pemerintah daerah (78,17%). Diterangkan lebih lanjut, bahwasanya jumlah kerugian keuangan negara/daerah tersebut belum termasuk hasil jumlah mekanisme penghitungan kerugian keuangan negara yang dilaksanakan atas permintaan instansi berwenang dalam rangka mendukung proses penegakan hukum tindak pidana korupsi (tipikor) (BPK RI, 2026). Klasifikasi jumlah kerugian Adapun gambaran mengenai keuangan negara/daerah dapat diketahui melalui tabel berikut ini.

Tabel 18.1: Jumlah Kerugian Keuangan Negara/Daerah

Kerugian Keuangan Negara/Daerah		
No.	Instansi	Jumlah
1.	Pemerintah Pusat	Rp. 1.032, 15 Miliar
2.	Pemerintah Daerah	Rp. 3.825, 56 Miliar
3.	Badan Usaha Milik Negara	Rp. 16, 43 Miliar
4.	Lembaga/Badan lainnya	Rp. 8, 39 Miliar
5.	Badan Usaha Milik Daerah	Rp. 11, 34 Miliar

Sumber: (BPK RI, 2026)

Memperhatikan tabel di atas, maka tentu harus menjadi perhatian yang sangat serius dalam hal mekanisme pengelolaan

keuangan negara dalam kerangka sistem pemerintahan Indonesia. Fakta terjadinya kerugian negara mengindikasikan bahwa dalam pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah belum dilakukan secara memadai dan profesional. Pada praktiknya, berbagai permasalahan yang secara nyata dan aktual teridentifikasi dalam pengelolaan keuangan negara pada saat ini, yaitu (Sriwidodo, 2020):

1. Ketidakefektifan dan ketidakefisienan penggunaan keuangan pemerintah pada dasarnya dipengaruhi oleh maraknya praktik pembiayaan kegiatan negara yang tidak didasarkan pada pertimbangan rasional.
2. Kurang pentingnya proses penentuan skala prioritas dalam pengelolaan keuangan negara yang tidak dilakukan secara optimal sehingga berdampak pada pemborosan sumber daya publik.
3. Meskipun telah dilakukan reformasi, manajemen keuangan masih menunjukkan indikasi kuat terjadinya kebocoran dan penyimpangan dalam praktiknya, seperti yang ditimbulkan dalam praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme.
4. Rendahnya profesionalisme pemerintah dalam mengelola anggaran publik.

Konsep Hukum Kerugian Keuangan Negara

Sebagai langkah awal dalam pembahasan kerugian keuangan negara dari perspektif hukum, maka perlu memahami terlebih dahulu mengenai konsep hukum kekayaan negara. Mengacu sebagaimana ditegaskan pengaturan dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan pemahaman bahwa "kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah." Memahami konsep kekayaan negara/daerah sebagaimana disebutkan berdasarkan pengaturan yang termuat yang pengaturannya terdapat dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka secara normatif dapat dipahami bahwa kerugian negara merupakan suatu peristiwa hukum yang terjadi bilamana adanya kekurangan atau berkurangnya kekayaan negara.

Relevan dengan hal tersebut, sebagai landasan normatif, definisi dan ruang lingkup kerugian negara selanjutnya dirumuskan dalam yang pengaturannya tercantum dalam pengaturan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan bahwa "Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai." Memperhatikan rumusan Ketentuan dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ditegaskan bahwa kerugian keuangan negara pada dasarnya dipahami sebagai merupakan suatu keadaan yang ditandai dengan berkurangnya aset atau hak keuangan negara secara nyata dan pasti, yang penyebabnya dapat berasal dari tindakan yang melanggar hukum maupun dari faktor non-intensional, seperti kelalaian dan kesalahan administrasi (Zega, 2022). Pada konteks frase "unsur kekurangan kekayaan negara yang nyata dan pasti", secara konseptual proses penghitungan kerugian keuangan negara dilakukan sebagai upaya untuk memperoleh kejelasan dan kepastian mengenai besarnya kerugian yang timbul, sehingga dapat dijadikan dasar dalam pertanggungjawaban maupun pemulihan kerugian negara kerugian yang dialami oleh negara. Untuk memperoleh nilai kerugian negara secara akurat, BPK melakukan pemeriksaan investigatif terhadap suatu peristiwa yang diduga menimbulkan kerugian keuangan negara/daerah, termasuk yang mengandung indikasi tindak pidana dalam proses pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan negara. Tata cara pelaksanaannya mengacu yang pengaturannya tercantum dalam regulasi yang diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan melalui Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2020 yang mengatur mekanisme pemeriksaan investigatif, penghitungan kerugian negara/daerah, dan pemberian keterangan ahli sebagai bagian dari fungsi pemeriksaan keuangan negara.

Seiring dengan pelaksanaan tugas tersebut, dikenal lima pendekatan utama yang digunakan dalam menentukan nilai kerugian keuangan negara, yang penerapannya disesuaikan dengan karakteristik masing-masing kasus, yaitu (Isnain, 2023): (1) analisis

mengenai adanya pelanggaran norma hukum dan konsekuensi pertanggungjawaban keuangan negara yang melekat pada pihak yang menyebabkan terjadinya kerugian negara, (2) proses verifikasi dan penetapan besaran dana yang menjadi hak negara guna memastikan bahwa seluruh penerimaan telah masuk ke kas negara sesuai dengan jumlah yang semestinya, (3) proses verifikasi dilakukan terhadap aspek fisik pekerjaan dan barang yang telah dibiayai oleh negara guna memastikan bahwa volume, kuantitas, dan mutu pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan maupun kontrak yang berlaku, (4) pemeriksaan terhadap kewajiban pembayaran negara dilakukan untuk memperoleh kepastian mengenai nilai kewajiban yang secara yuridis dan administratif menjadi tanggungan negara, (5) proses verifikasi ini bertujuan untuk memperoleh kepastian mengenai besaran serta nilai ekonomis aset atau barang milik negara yang mengalami kehilangan atau pengurangan, baik yang bersumber dari kegiatan pemerintahan maupun dari pelaksanaan perjanjian dengan pihak lain proses verifikasi ini bertujuan untuk memperoleh kepastian mengenai besaran serta nilai ekonomis aset atau barang milik negara yang mengalami kehilangan atau pengurangan, baik yang bersumber dari kegiatan pemerintahan maupun dari pelaksanaan perjanjian dengan pihak lain proses verifikasi ini bertujuan untuk memperoleh kepastian mengenai besaran serta nilai ekonomis aset atau barang milik negara yang mengalami kehilangan atau pengurangan, baik yang bersumber dari kegiatan pemerintahan maupun dari pelaksanaan perjanjian dengan pihak lain. Pada konteks frase “sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”, pada prinsipnya hasil pemeriksaan investigatif yang dilakukan pada mekanisme pemeriksaan investigatif, BPK tidak hanya melakukan penghitungan terhadap besaran kerugian keuangan negara, melainkan juga menelusuri fakta, peristiwa, dan hubungan kausal yang melatarbelakangi timbulnya kerugian tersebut diarahkan penghitungan kerugian keuangan negara melalui pemeriksaan investigatif oleh BPK tidak hanya diarahkan pada bertujuan menentukan besaran kerugian, tetapi juga mengidentifikasi adanya penyimpangan hukum, kecurangan, dan penyalahgunaan kewenangan.

Dalam konteks tersebut, hasil pemeriksaan dapat mengungkap dua bentuk penyimpangan utama, yakni perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) dan pelanggaran administrasi atau maladministrasi yang berimplikasi pada timbulnya kerugian keuangan negara yang timbul dalam ranah perbuatan melawan hukum, yang memenuhi unsur pidana bila terdapat tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan berupa melakukan ancaman/paksaan, menerima suap atau gratifikasi, tipuan, dan menguntungkan atau memperkaya diri sendiri atau pihak lain, maka tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan tersebut dikenakan sanksi pidana (serta dapat dimintai pertanggungjawaban melalui mekanisme tuntutan ganti kerugian sebagai bentuk sanksi administrasi) merujuk pada ketentuan normatif yang diatur dalam Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Sedangkan pada ranah perbuatan melanggar administrasi (mal-administrasi) atau kesalahan administratif mengacu pada ketentuan pengaturan terkait hal tersebut secara eksplisit tercantum dalam yang pengaturannya terdapat dalam pengaturan yang termuat dalam Pasal 20 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Timbulnya kerugian keuangan negara akibat kesalahan administratif yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan didasarkan pada keluaran pengawasan APIP yang bertujuan menilai ada atau tidaknya pelanggaran terhadap ketentuan mengenai penyalahgunaan kewenangan yang pengaturannya tercantum sebagaimana diatur dalam ketentuan mengenai larangan penyalahgunaan wewenang yang tercantum dalam Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Implikasi dari tindakan praktik penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan yang menyimpang dari tujuan pemberian wewenang dalam menjalankan fungsi pemerintahan tersebut, maka pejabat pemerintahan yang terhadapnya dapat dikenakan sanksi administrasi berdasarkan landasan hukum sebagaimana termuat dalam Pasal 80 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Sijabat *et al.,* 2024) (Isnain, 2023) (Zega, 2022).

Berkenaan dengan pendekatan penanganan terhadap Hasil pengawasan internal pemerintah yang dilakukan oleh APIP dimaksudkan untuk menguji dan memastikan apakah dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan terdapat tindakan yang melanggar ketentuan mengenai larangan tindakan penyalahgunaan kewenangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan batasan terhadap penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan mengandung paradigma bahwa penyelesaian kerugian keuangan negara seyogyanya mengutamakan instrumen administratif dan pemulihan kerugian negara. Dalam kerangka tersebut, Penerapan sanksi pidana pada prinsipnya diposisikan sebagai pendekatan *ultimum remedium* menempatkan hukum pidana sebagai instrumen terakhir setelah mekanisme hukum lainnya tidak memadai. Pandangan ini tercermin dalam Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang memberikan penafsiran konstitusional terhadap kata "dapat" serta frasa "atau orang lain atau suatu korporasi" dalam rumusan tindak pidana korupsi, 2016).

Kewenangan Menilai dan Menetapkan Kerugian Keuangan Negara/Daerah

Sebagai pelaksanaan amanat Pasal 23C UUD NRI Tahun 1945, materi muatan yang tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dalam rangka mengoperasionalkan ketentuan dasar yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945, di dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara menerapkan berbagai prinsip umum sebagai pedoman pengelolaan keuangan negara. Prinsip-prinsip tersebut mencakup baik asas-asas yang telah mengakar dan diterima secara luas dalam perkembangan hukum dan administrasi negara secara tradisional, yakni asas tahunan, universalitas, kesatuan, dan spesialitas, maupun asas-asas baru yang berorientasi pada penerapan tata kelola keuangan negara sesuai dengan standar praktek terbaik (*best practices*), antara lain: (1) suatu bentuk pertanggungjawaban yang berorientasi pada *output* dan *outcome* sebagai ukuran efektivitas

pelaksanaan program maupun kebijakan, (2) suatu prinsip yang menekankan pentingnya keahlian, pengalaman, dan tanggung jawab dalam menjalankan tugas guna mencapai kinerja yang efektif dan berkualitas, (3) suatu asas yang mensyaratkan agar pelaksanaan kewenangan dilakukan secara tepat, tidak berlebihan, dan tetap memperhatikan keseimbangan antara kepentingan yang dilindungi dengan pembatasan yang diterapkan, (4) suatu asas yang menekankan pentingnya transparansi dalam setiap tahapan pengelolaan keuangan negara guna menjamin akses informasi, pengawasan publik, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, (5) suatu asas yang mengharuskan proses pemeriksaan keuangan negara diselenggarakan oleh badan pemeriksa yang terbebas dari campur tangan pihak lain, dengan tujuan agar hasil pemeriksaan dapat dilakukan secara objektif, independen, dan profesional. Pada konteks asas yang menyebutkan bahwa "Pemeriksaan Keuangan oleh Badan Pemeriksa yang Bebas dan Mandiri", memiliki relevansi konstitusional dengan Ketentuan konstitusional landasan konstitusional sebagaimana tercantum dalam Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 pada hakikatnya menyatakan bahwa "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri." Memperhatikan rumusan Pasal 23E ayat (1) tersebut, maka dapat dipahami bahwasanya BPK merupakan institusi negara yang memperoleh kewenangan eksklusif untuk melaksanakan fungsi audit dan pengawasan terhadap pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan negara guna menjamin akuntabilitas penyelenggaraan keuangan publik. Berkenaan dengan pengaturan tugas dan fungsi BPK selanjutnya diatur lebih lanjut dengan yang pengaturannya tercantum berdasarkan landasan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam hal timbulnya berkurangnya nilai keuangan negara akibat suatu perbuatan hukum atau peristiwa tertentu, pada prinsipnya BPK diamanahkan oleh pengaturan mengenai kewenangan BPK dalam melaksanakan fungsi pemeriksaan terhadap Pengaturan mengenai keuangan negara sebagai bagian dari sistem pengelolaan keuangan negara dituangkan berdasarkan

landasan hukum yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Secara khusus, ketentuan mengenai kewenangan tersebut dapat ditemukan yang pengaturannya tercantum berdasarkan range berdasarkan rangkaian ketentuan yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) sampai dengan ayat (3)kaian ketentuan yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang menjadi landasan normatif bagi pelaksanaan tugas BPK, yaitu: dalam rangka memastikan terwujudnya akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, BPK memiliki otoritas untuk menilai dan menentukan nilai kerugian negara yang timbul akibat tindakan yang bertentangan dengan hukum, baik yang dilakukan secara sadar dan sengaja maupun karena kelalaian, oleh subjek yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan negara, termasuk bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga lainnya, BPK memiliki otoritas administratif untuk mengeluarkan keputusan yang menetapkan hasil penilaian kerugian keuangan negara sekaligus menentukan pihak yang secara hukum dibebani kewajiban untuk memulihkan kerugian tersebut melalui mekanisme ganti rugi, untuk menjamin terlaksananya penggantian kerugian negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku, BPK memiliki kewenangan melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kewajiban pembayaran oleh pihak yang telah ditetapkan bertanggung jawab: proses pertanggungjawaban atas kerugian negara/daerah melalui mekanisme ganti kerugian yang ditetapkan oleh Pemerintah kepada pegawai negeri non bendahara dan pejabat lainnya yang terbukti menimbulkan kerugian, realisasi kewajiban penggantian kerugian negara/daerah yang secara hukum dibebankan kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, serta institusi lain yang turut mengelola keuangan negara setelah BPK menetapkan adanya kerugian negara sebagai dasar pembebanan tanggung jawab, dan pelaksanaan pembebanan ganti kerugian negara/daerah yang dilakukan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sehingga memiliki daya mengikat dan dapat dieksekusi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pengawasan dan akuntabilitas, hasil pemantauan tersebut kemudian disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai

dengan lingkup kewenangan masing-masing sebagai bagian dari mekanisme akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Pengaturan mengenai pemantauan tersebut selanjutnya aspek pelaksanaan dan mekanisme terkait diatur lebih lanjut yang pengaturannya tercantum ketentuan mengenai tata cara, mekanisme, dan pelaksanaan pemantauan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah diatur secara lebih komprehensif dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2024 tentang Pemantauan Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah Ketentuan mengenai tata cara, mekanisme, dan pelaksanaan pemantauan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah diatur secara lebih komprehensif dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2024 tentang Pemantauan Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah. Pada konteks penilaian dan/atau penetapan pengurangan atau hilangnya aset serta hak keuangan negara yang terjadi karena perbuatan yang berdasarkan ketentuan hukum memenuhi seluruh unsur tindak pidana korupsi, secara normatif dalam perkembangannya saat ini telah ditetapkan bahwasanya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang memiliki fungsi pemeriksaan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara berdasarkan kewenangan konstitusionalnya berwenang menetapkan kerugian negara merupakan Lembaga Negara yang berwenang menetapkan kerugian instrumen keuangan yang menjadi bagian dari kekayaan negara. Sebagaimana disebutkan berdasarkan konstruksi hukum yang dibangun melalui Putusan Nomor 28/PUU-XXIV/2026, Mahkamah Konstitusi memberikan interpretasi konstitusional yang pada intinya menyatakan bahwa “mengacu pada penjelasan Pasal 603 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, maka Lembaga negara yang berwenang mengaudit keuangan negara dimaksud adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.”

Berdasarkan pertimbangan hukum yang termuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026, diberikan penafsiran yang pada pokoknya menyatakan bahwa menunjukkan

bahwa tersebut, maka pada prinsipnya semakin menguatkan kedudukan BPK dalam melaksanakan fungsi auditatif tidak hanya di ranah hukum administrasi negara saja, namun demikian juga masuk ke dalam ranah hukum pidana dan juga hukum perdata sebagai dasar penilaian dan/atau penetapan kerugian keuangan negara di pengadilan (Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 28/PUU-XXIV/2026 Tentang Frasa "Merugikan Keuangan Negara," 2026).

Namun demikian, disarankan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut BPK juga dapat memperhatikan hasil pemeriksaan pengelolaan keuangan yang terindikasi adanya unsur pidana yang dilakukan oleh instansi lainnya yang mencakup fungsi pengawasan intern pemerintah dilaksanakan oleh APIP yang terdiri atas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jenderal pada masing-masing kementerian/lembaga, serta Inspektorat Daerah yang berada di lingkungan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, Aparat Penegak Hukum (seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan/atau Komisi Pemberantasan Korupsi), serta Akuntan Publik bersertifikasi sebagaimana praktik penanganan tipikor selama ini mengacu pengaturan terkait hal Pengaturan hukum terkait ketentuan tersebut secara eksplisit Fungsi pengawasan intern pemerintah dilaksanakan oleh APIP yang terdiri atas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jenderal pada masing-masing kementerian/lembaga, serta Inspektorat Daerah yang berada di lingkungan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Pengaturan Tuntutan Kerugian Keuangan Negara/Daerah

Pada dasarnya, setiap pengurangan keuangan negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik dilakukan dengan kesengajaan maupun akibat kurang hati-hati atau kelalaian, merupakan bentuk kerugian negara/daerah yang dapat menimbulkan pertanggungjawaban administratif, perdata, maupun pidana sesuai dengan karakter perbuatannya melakukan perbuatan tersebut, pejabat pemerintahan mekanisme penyelesaian terhadap hal tersebut wajib dilaksanakan

secara segera dengan berlandaskan pada yang pengaturannya merujuk pada ketentuan landasan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam kerangka pengaturan perundang-undangan yang berlaku, ditegaskan bahwa "bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut."

Memahami rumusan norma yang pengaturannya tercantum berdasarkan landasan hukum yang diatur dalam Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, ditinjau dari subyek hukumnya para pihak yang melakukan setiap tindakan yang bertentangan dengan ketentuan hukum, baik yang dilakukan secara sadar dan sengaja maupun akibat kelalaian, yang mengakibatkan berkurangnya keuangan atau aset negara/daerah, meliputi: bendahara, pegawai negeri yang tidak memiliki fungsi sebagai bendahara maupun pejabat lainnya. Dalam rangka untuk menangani terjadinya kerugian negara/daerah yang muncul sebagai akibat tindakan bendahara yang bertentangan dengan ketentuan hukum, baik dilakukan secara sadar dan sengaja maupun karena kurang hati-hati atau lalai, maka mengacu pada Pasal 62 ayat (3) ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Pengaturan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang telah diatur sebelumnya kemudian memperoleh pengaturan yang lebih komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara sebagai bagian dari sistem pengawasan keuangan negara. Berdasarkan ketentuan pada sebagaimana diatur dalam yang pengaturannya tercantum dalam berdasarkan landasan hukum yang diatur dalam Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, kemudian ditentukan bahwa terkait mekanisme hukum dalam pelaksanaan tuntutan ganti kerugian negara/daerah yang dibebankan kepada bendahara sebagai bagian dari pertanggungjawaban pengelolaan

keuangan negara yang pengaturannya selanjutnya dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai aturan pelaksana teknis.

Guna merealisasikan ketentuan hukum yang diatur dalam dasar normatif yang mengatur kewenangan dan tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut tercantum dalam Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta Pasal 12 yang dikaitkan dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai dasar pelaksanaan kewenangan BPK, kemudian diterbitkan ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007. Di sisi lain, untuk menangani terjadinya kerugian negara/daerah yang diakibatkan karena adanya perbuatan melawan hukum atau kelalaian Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, diatur di ketentuan mengenai hal tersebut secara normatif diatur yang pengaturannya tercantum landasan hukum yang terdapat dalam Pasal 63 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada dasarnya mengatur bahwa dasar hukum pelaksanaannya, ditentukan bahwa mengenai mekanisme hukum terkait tuntutan ganti kerugian negara/daerah memperoleh pengaturan lanjutan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana. Berdasarkan ketentuan pengaturan hukum sebagaimana termuat dalam Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tersebut sebagai dasar pelaksanaan ketentuan terkait, maka pengaturan lebih lanjut mengenai pengaturan mengenai Untuk memberikan kepastian hukum terkait mekanisme penyelesaian kerugian negara/daerah, tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah sebagai ketentuan pelaksana.

Dalam hal penanganan terhadap setiap adanya kerugian negara di tingkat Kementerian/Lembaga, ditentukan pada yang pengaturannya tercantum dalam Pasal 54 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti

Kerugian Negara/Daerah bahwa "Menteri/Pimpinan Lembaga menetapkan ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian kerugian negara di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga yang dipimpinnya." Seperti misalnya yang pengaturannya tercantum dalam rangka memberikan kepastian hukum terkait penyelesaian kerugian negara yang melibatkan pegawai negeri bukan bendahara, Menteri Keuangan menetapkan guna menjamin kepastian hukum serta keseragaman mekanisme penyelesaian kerugian negara.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.01/2017 mengatur berbagai aspek prosedural dan administratif yang harus dipedomani dalam pelaksanaannya melibatkan pegawai negeri bukan bendahara, Menteri Keuangan menetapkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.01/2017 sebagai dasar pengaturan prosedural dan administratif atau yang pengaturannya tercantum dalam dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap penyelesaian kerugian negara yang melibatkan pegawai negeri bukan bendahara, Menteri Dalam Negeri menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2021 sebagai dasar pengaturan prosedural dan administratif sebagai ketentuan pelaksana teknis, dan lain sebagainya. Sedangkan untuk di tingkat Daerah ditentukan pada yang pengaturannya tercantum dalam landasan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah bahwa "Menteri Dalam Negeri menetapkan ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian kerugian daerah sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.", yang kemudian diatur dengan yang pengaturannya tercantum dalam untuk menjamin keseragaman mekanisme penyelesaian kerugian daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 ditetapkan sebagai dasar pengaturan administratif dan prosedural bagi pemerintah daerah dalam menangani tuntutan ganti kerugian daerah.

Tata Cara Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara/Daerah

Pada praktiknya, tata cara suatu mekanisme hukum dalam ranah administrasi negara yang bertujuan untuk memulihkan kerugian

keuangan negara melalui instrumen pertanggungjawaban administratif, yaitu (Afrilia, 2004): Tuntutan Perbendaharaan (TP), tuntutan perbendaharaan dikenakan kepada bendahara sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik disengaja maupun lalai, yang mengakibatkan kekurangan perbendaharaan, dengan penetapan pembebanan ganti kerugian berada pada kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Tuntutan Ganti Rugi (TGR), dalam konteks dalam hal kerugian keuangan negara tidak berbentuk kekurangan perbendaharaan, pembebanan setiap pegawai negeri bukan bendahara maupun pejabat lain yang terbukti melakukan tindakan yang bertentangan dengan ketentuan hukum dapat dikenakan kewajiban untuk mengganti kerugian yang timbul akibat perbuatannya, baik yang dilakukan secara sengaja maupun karena kelalaian. Kewenangan untuk menetapkan pembebanan tersebut berada pada Presiden, Menteri Keuangan, serta pimpinan kementerian/lembaga dan kepala daerah sebagai Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (PPKN/D), sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Secara normatif, penanganan Setiap kasus kerugian keuangan negara/daerah pada prinsipnya harus segera diselesaikan melalui mekanisme hukum yang berlaku guna memastikan terwujudnya pemulihan kerugian negara secara efektif, efisien, dan tepat waktu. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif terhadap mekanisme penyelesaian ganti kerugian keuangan negara menjadi suatu keharusan bagi setiap pejabat pemerintahan yang memiliki keterkaitan dengan pengelolaan perbendaharaan dan keuangan negara, guna mendukung akuntabilitas pengelolaan keuangan publik. Untuk menangani proses penyelesaian kerugian keuangan negara/daerah, maka Presiden, dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagai PPKN/D, Menteri Keuangan, menteri/pimpinan lembaga, dan kepala daerah (gubernur/bupati/wali kota) memiliki kewajiban untuk membentuk Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (TPKN/D) sebagai perangkat penyelesaian kerugian keuangan negara/daerah.

Secara teknis, TPKN/D bertugas untuk membantu pimpinan kementerian/lembaga/daerah dalam pelaksanaan mekanisme penyelesaian atas kerugian keuangan negara/daerah yang

dibebankan kepada bendahara berdasarkan hasil penetapan yang dikeluarkan oleh BPK (Sriwidodo, 2020) atau kepada pegawai negeri non bendahara serta pejabat lain yang oleh PPKN/D ditetapkan untuk melaksanakan bertanggung jawab atas pembebanan kerugian keuangan negara/daerah. Pengaturan mengenai penyelesaian kerugian keuangan negara secara umum telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang secara normatif menjadi dasar bagi mekanisme penyelesaian sebagaimana diuraikan berikut ini:

1. **Kewajiban Menyelesaikan Ganti Kerugian Negara**
   Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara).
2. **Kewajiban Mengganti Kerugian Negara**
   Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut (Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara).
3. **Laporan Terjadinya Kerugian Negara**
   Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor/kepala satuan kerja perangkat daerah kepada menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota dan memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara diketahui ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 60 ayat (1) jo. Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
4. **Penuntutan Ganti Kerugian Negara**
   Pada saat kerugian negara telah diketahui, terhadap bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, maupun pejabat lain yang terbukti melakukan pelanggaran hukum atau kelalaian dalam

pelaksanaan kewajiban segera dilakukan permintaan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan tanggung jawab atas kerugian dimaksud, disertai komitmen untuk mengganti kerugian negara/daerah (Pasal 60 ayat (2) jo. Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara).

5. **Pengenaan Ganti Kerugian Negara**
   Dalam sistem pengelolaan kerugian negara, penetapan pengenaan ganti kerugian terhadap bendahara dilakukan oleh dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diberikan kewenangan untuk menetapkan kerugian negara. Adapun terhadap pegawai negeri bukan bendahara, kewenangan penetapan tersebut dialihkan kepada menteri/pimpinan lembaga serta gubernur, bupati, atau wali kota sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (1) undang-undang dimaksud.
6. **Sanksi Administratif**
   Dalam mekanisme pertanggungjawaban bendahara, penetapan kewajiban ganti kerugian negara dapat diikuti dengan pengenaan sanksi administratif maupun sanksi pidana (Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara). Selain itu, putusan pidana yang dijatuhkan tidak serta-merta menghapus kewajiban untuk tetap mengganti kerugian negara (Pasal 64 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara).
7. **Kedaluwarsa Penuntutan**
   Kewajiban bendahara untuk ganti rugi terhadap kerugian negara/daerah dapat dinyatakan kedaluwarsa apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak kerugian diketahui atau 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian tidak dilakukan tindakan penuntutan terhadap pihak yang bertanggung jawab (Pasal 65 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara).
8. **Kewajiban Pengampu/yang Memperoleh Hak/Ahli Waris**
   Mekanisme penuntutan dan penagihan ganti kerugian negara terhadap bendahara yang berada dalam pengampuan, melarikan

diri, atau meninggal dunia dialihkan kepada pengampu, penerima hak, atau ahli waris, dengan ketentuan bahwa tanggung jawab tersebut dibatasi pada kekayaan yang dikelola atau diperoleh yang berasal dari bendahara yang bersangkutan sebagai dasar pembebanan (Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara).

9. **Kedaluwarsa Kewajiban Pengampu/yang Memperoleh Hak/Ahli Waris**

   Kewajiban secara normatif, Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur bahwa tanggung jawab pengampu, penerima hak, atau ahli waris untuk melakukan pembayaran ganti kerugian negara dapat dinyatakan hapus apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak putusan pengadilan terkait pengampuan bendahara atau sejak bendahara melarikan diri atau meninggal dunia tidak terdapat pemberitahuan dari pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara.

10. **Pemberlakuan Ketentuan Tentang Penyelesaian Kerugian Negara**

    Ketentuan mengenai mekanisme penyelesaian kerugian negara tersebut tidak hanya berlaku pada aset milik negara, tetapi juga mencakup uang dan/atau barang yang secara hukum bukan milik negara, namun berada dalam penguasaan bendahara (Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara).

Penutup

Pada dasarnya, keuangan negara merupakan instrumen pemerintahan yang sangat penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan tujuan negara yang ditetapkan secara konstitusional dalam Alinea ke-IV UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar penyelenggaraan negara. Dalam perjalanannya, pengelolaan terhadap keuangan negara masih menjadi persoalan dengan masih timbulnya kerugian keseluruhan keuangan negara yang dikelola baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah

daerah sebagai bagian dari sistem keuangan negara. Ditinjau dari konsep hukum, dapat dipahami bahwasanya kerugian dalam perspektif pengelolaan keuangan negara, kerugian keuangan negara pada dasarnya merupakan konsekuensi dari adanya perbuatan melawan hukum atau kelalaian yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, maupun pejabat lain yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara dalam melaksanakan kewajiban yang dibebankan kepadanya, sehingga secara langsung merugikan keuangan negara.

Secara konstitusional, berdasarkan dasar hukum pengaturan tersebut bersumber dari Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 sebagai bagian dari konstruksi hukum pengawasan keuangan negara, BPK merupakan Lembaga negara yang diberikan wewenang dalam melakukan penghitungan dan penetapan kerugian keuangan negara sebagai objek yang ditindaklanjuti dalam rangka upaya penyelesaian kerugian keuangan negara, maka diutamakan penyelesaiannya secara hukum administrasi (*primum remedium*), sedangkan penyelesaian secara hukum pidana merupakan upaya terakhir (*ultimum remedium*). Secara normatif, pengaturan mengenai keuangan negara, kerugian keuangan negara dan upaya penyelesaiannya yang pengaturannya terdapat dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, serta peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018.

Daftar Pustaka

Afrilia, D. (2004). *Konsep Kerugian Keuangan Negara Ditinjau Dari Segi Hukum Administrasi Negara*.

Albert, F., & Sitabuana, T. H. (2022). Keuangan Negara Dan Kerugian Negara di Indonesia Dalam Tindak Pidana Korupsi. In *Seri Seminar Nasional Ke-IV Universitas Tarumanagara Tahun 2022* (Vol. 2, Number 1, pp. 513–521). Universitas Tarumanagara. https://journal.untar.ac.id/.

BPK RI. (2026). *Jumlah Kerugian Negara/Daerah*. Warta BPK RI. https://warta.bpk.go.id/jumlah-kerugian-negara-daerah/.

Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 25/PUU-XIV/2016 Tentang Kata "Dapat" Dan Frasa "Atau Orang Lain Atau Suatu Korporasi" Dalam Tindak Pidana Korupsi, 1 (2016). https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis_perkara_423_Ikhtisar 25_2016.final. edit PM3.pdf.

Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 28/PUU-XXIV/2026 Tentang Frasa "Merugikan Keuangan Negara," 1 (2026). https://s.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/ikhtisar_4870_2916_ikhtisar Put 28_2026 (ACC PM III).pdf.

Isnain, A. A. (2023). Teori Hukum Tentang Kerugian Negara yang Nyata dan Pasti. *Unes Law Review*, *6*(2), 6051–6057. https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.

Puji Nugraha Simatupang, D. (2021). Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *51*(2), 12. https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no2.3061.

Sijabat, V. P., Aritonang, Z. R., Aritonang, L. M., & Tarigan, A. C. (2024). Analisis Perbedaan Unsur Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Undang-Undang Tipikor dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Implikasi Terhadap Penegakan Hukum. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, *5*(7), 1–19. https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i7.

Sriwidodo, J. (2020). *Peran Keputusan Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Mengembalikan Kerugian Negara*. https://osf.io/.

Tjandra, W. R. (2014). *Hukum Sarana Pemerintahan*. Cahaya Atma Pustaka.

Zega, K. D. (2022). Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Metode Penilaian/Perhitungan Kerugian Negara Dalam Teori Hukum dan Peraturan Perundang-undangan. In K. D. Zega, A. A. Reza, S. Trisia, D. A. Wicaksana, A. N. Marbun, H. Hertanto, & Junaedi (Eds.), *Modul Pelatihan Calon Hakim Tindak Pidana Korupsi* (pp. 298–320). Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia FH UI (MaPPI FH UI). https://mappifhui.org/wp-content/uploads/2022/03/Modul-Pelatihan-Calon-Hakim-Tipikor-MaPPI.pdf.

PROFIL PENULIS



Saptono Jenar, S.H., M.H., CLA., CPCD. CLD.

Penulis saat ini merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN)-Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal. Saat ini menjabat sebagai Perancang Peraturan Perundang-undangan dengan Pangkat/Golongan IVa/Pembina serta sebagai *Advisor* Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah-Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), *Certified Legal Auditor, Certified Professional Contract Drafter, Certified Legal Drafter,* dan *Registered* di *Kongres Advokat Indonesia (KAI)*. Penulis menyelesaikan studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada tahun 2005 dan kemudian tahun 2013 penulis menyelesaikan studi S2 Hukum di Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, dan pernah studi S3 di Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya di luar Kampus Utama (PSDKU PDIH UB) Kampus Jakarta (mengundurkan diri-2023). Adapun artikel-artikel yang telah dipublikasikan dapat di lihat pada: https://orcid.org/0000-0002-0229-4626 atau di https://scholar.google.com/citations?view_op=list_works&hl=en&hl=en&user=RWJ9HoYAAAAJ.

Email Penulis: saptono.jenar82@gmail.com.

BAB 19
ASPEK ADMINISTRASI DAN PIDANA HUKUM KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH

Dr. Indah Febriani, S.H., M.H.
Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Pendahuluan

Pengelolaan keuangan negara dan daerah merupakan aspek fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan karena berkaitan langsung dengan pelaksanaan fungsi negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), negara memiliki tanggung jawab untuk menyediakan pelayanan publik, pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, serta perlindungan sosial yang seluruhnya membutuhkan tata kelola keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel (Rahman, 2026).

Pengelolaan keuangan negara tidak hanya menyangkut proses penerimaan dan pengeluaran anggaran, tetapi juga mencerminkan kualitas tata kelola pemerintahan (good governance). Oleh karena itu, pengelolaan keuangan yang baik menjadi syarat utama terciptanya stabilitas ekonomi, kepercayaan publik, serta efektivitas pembangunan nasional dan daerah(Kumalasari, 2026). Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang lebih luas dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga diperlukan sistem pengelolaan yang mampu mencegah penyalahgunaan anggaran dan korupsi. Transparansi dan akuntabilitas menjadi indikator penting dalam memastikan bahwa setiap penggunaan anggaran benar-benar diarahkan untuk kepentingan masyarakat dan pembangunan daerah secara berkelanjutan (Mandasari, 2024); (N. A. Lestari, 2023). Pentingnya pengelolaan keuangan negara dan daerah juga dilatarbelakangi oleh tingginya tuntutan masyarakat terhadap pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Reformasi birokrasi dan desentralisasi fiskal telah membawa perubahan besar terhadap pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, di mana pemerintah daerah dituntut mampu mengelola sumber daya keuangan secara mandiri namun tetap sesuai dengan prinsip akuntabilitas publik (Nurlina, 2025).

Pengelolaan keuangan yang buruk dapat menimbulkan berbagai persoalan, seperti rendahnya kualitas pelayanan publik, ketimpangan pembangunan, pemborosan anggaran, hingga meningkatnya praktik korupsi dan penyalahgunaan kewenangan. Sebaliknya, pengelolaan keuangan yang baik dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan

pemerintah, efektivitas program pembangunan, serta kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara (Shaquille, 2026); (Gibran, 2026). Penelitian menunjukkan bahwa pengawasan, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah dan kualitas pelayanan publik (Auditya, 2013).

Selain itu, transparansi anggaran juga menjadi instrumen penting dalam membuka akses informasi kepada masyarakat sehingga publik dapat melakukan kontrol sosial terhadap penggunaan uang negara (Sherly, 2025). Urgensi pengaturan aspek administrasi dan pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah berangkat dari kenyataan bahwa keuangan publik merupakan instrumen utama negara dalam mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, yakni melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Oleh karena itu, seluruh rangkaian pengelolaan keuangan negara dan daerah, mulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, hingga pengawasan, harus dilaksanakan berdasarkan prinsip legalitas, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan kepatuhan terhadap hukum. Adanya pengaturan administratif yang jelas berfungsi sebagai pedoman bagi aparatur negara dalam menggunakan diskresi secara tepat sehingga dapat meminimalkan kesalahan prosedural yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara. Tanpa adanya pengaturan administrasi yang memadai, penyelenggara pemerintahan rentan melakukan maladministrasi, penyalahgunaan kewenangan, maupun tindakan yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Oleh karena itu, penguatan aspek administrasi dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah merupakan kebutuhan mendasar untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang efektif dan berintegritas (Apriyani, 2025); (Raharjo, 2021). Selain itu, prinsip legalitas dalam pengelolaan keuangan negara juga menegaskan bahwa setiap penerimaan dan pengeluaran negara harus memiliki dasar hukum yang jelas sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan publik (Apriyani, 2025).

Pengaturan aspek pidana di sisi lain memiliki urgensi sebagai instrumen represif untuk memberikan efek jera terhadap setiap perbuatan yang secara sengaja menyalahgunakan kewenangan dan menimbulkan kerugian keuangan negara (Tuilan, 2026). Praktik korupsi dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah masih menjadi ancaman serius karena tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga menghambat pembangunan, memperburuk kualitas pelayanan publik, serta mengikis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (Setioningsih, 2025). Hukum pidana hadir sebagai ultimum remedium terhadap perbuatan yang memenuhi unsur kesengajaan, penyalahgunaan jabatan, memperkaya diri sendiri atau orang lain, serta menimbulkan kerugian negara (Januarsyah, 2017). Namun demikian, dalam praktik penegakan hukum sering muncul persoalan mengenai batas antara kesalahan administrasi dan tindak pidana korupsi. Tidak setiap pelanggaran prosedur administratif dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Kesalahan administratif yang terjadi karena kelalaian, ketidaktelitian, atau ketidakmampuan teknis perlu terlebih dahulu diselesaikan melalui mekanisme hukum administrasi, sedangkan pemidanaan harus ditujukan terhadap perbuatan yang mengandung unsur mens rea (niat jahat) dan penyalahgunaan kewenangan yang nyata. Kejelasan batas tersebut penting untuk menjamin kepastian hukum, mencegah kriminalisasi terhadap kebijakan, sekaligus memastikan bahwa pelaku korupsi tetap dapat dijatuhi sanksi secara tegas dan proporsional (Sumantri, 2025); (Gakur, 2022); (Aji, 2024). Kejelasan batas sebagaimana dikemukakan tersebut menjadi penting untuk menjamin kepastian hukum, mencegah kriminalisasi terhadap kebijakan, sekaligus memastikan bahwa pelaku korupsi tetap dapat dijatuhi sanksi secara tegas dan proporsional. Integrasi pengaturan aspek administrasi dan pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah pada aspek yang lebih lanjut menjadi sangat penting dalam membangun sistem pengawasan yang komprehensif dan berkelanjutan. Aspek administrasi menitikberatkan pada upaya pencegahan melalui pembinaan, audit internal, koreksi administratif, serta penguatan sistem pengendalian intern pemerintah, sedangkan aspek pidana berfungsi sebagai mekanisme penegakan hukum terhadap pelanggaran yang telah memenuhi unsur tindak pidana.

Keseimbangan kedua aspek tersebut akan menghasilkan tata kelola keuangan yang tidak hanya patuh terhadap prosedur, tetapi juga mampu menjamin perlindungan terhadap aset dan keuangan negara dari praktik koruptif. Dalam sektor-sektor yang rentan terhadap penyimpangan, seperti pengadaan barang dan jasa pemerintah, keberadaan instrumen administrasi dan pidana terbukti memiliki peranan penting dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi penggunaan anggaran publik (Zulfaidah, 2026). Selain itu, penentuan parameter penyalahgunaan kewenangan dan kerugian negara yang jelas akan mendukung terciptanya penegakan hukum yang adil, profesional, dan tidak menghambat inovasi kebijakan fiskal. Dengan demikian, urgensi pengaturan aspek administrasi dan pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah tidak hanya bertujuan melindungi keuangan negara dari kerugian, tetapi juga memastikan terwujudnya pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan mampu memenuhi hak-hak masyarakat melalui penggunaan anggaran yang bertanggung jawab (R. R./*et. al*. Putra, 2025); (Mubarak, 2021). Pengelolaan keuangan negara dan daerah dalam praktiknya masih menghadapi berbagai permasalahan yang bersifat struktural, administratif, maupun kultural yang berpotensi menghambat terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Salah satu permasalahan yang paling sering ditemukan adalah rendahnya tingkat transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran, yang ditunjukkan melalui keterbatasan akses masyarakat terhadap informasi keuangan, penyajian laporan keuangan yang belum sepenuhnya berkualitas, serta lemahnya mekanisme pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran publik (Aini, 2025); (N. D. D. *et. al.* Pratiwi, 2025).

Permasalahan lain selain hal-hal di atas di ataranya masih terdapat ketidaksesuaian antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran, rendahnya kualitas pengawasan internal, serta belum optimalnya tindak lanjut terhadap temuan hasil audit sehingga berpotensi menimbulkan inefisiensi, pemborosan, bahkan kerugian keuangan negara (Rizkia, 2026b); (Ramadhan, 2025); (Yuliyana, 2016). Permasalahan yang juga tidak kalah penting adalah keterbatasan kompetensi sumber daya manusia pengelola keuangan,

khususnya dalam memahami regulasi yang dinamis, penerapan sistem informasi keuangan, serta penguatan manajemen risiko. Kondisi tersebut diperparah oleh masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran (Ramadhani, 2025) serta budaya birokrasi yang cenderung berorientasi pada pemenuhan aspek formal pelaporan daripada pencapaian substansi akuntabilitas publik (Jaelani, 2018).

Tantangan dalam implementasi desentralisasi fiskal juga tercermin dalam adanya kesenjangan antara desain kebijakan dengan pelaksanaannya di lapangan, lemahnya sistem informasi keuangan, serta belum optimalnya pengelolaan dana transfer pusat ke daerah yang berdampak pada ketimpangan pembangunan dan belum maksimalnya peningkatan kualitas pelayanan publik (Nurhayati, 2026). Berbagai persoalan tersebut menunjukkan bahwa perbaikan pengelolaan keuangan negara dan daerah tidak cukup dilakukan melalui penyempurnaan regulasi semata, melainkan juga memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan, peningkatan kualitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi yang terintegrasi, pengawasan yang efektif, serta penguatan budaya integritas dan partisipasi publik guna mewujudkan tata kelola keuangan yang transparan, akuntabel, efisien, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat (Nurchoiriyah, 2025). Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan tersebut, ,maka jelaslah bahwa pengelolaan keuangan negara dan daerah memiliki kompleksitas dalam berbagai aspek. Di antara aspek-aspek tersebut, yang paling menonjol adalah aspek administrasi dan aspek pidana, karena pembahasan mengenai pengelolaan keuangan negara dan daerah tidak terlepas dari kedua aspek ini. Oleh karena itu pembahasan mengena aspek administrasi dan aspek pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah ini sangatlah relevan untuk dilakukan.

Konsep Dasar Hukum Keuangan Negara dan Daerah

Pengertian keuangan negara pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari konsep negara sebagai organisasi publik yang memiliki hak dan kewajiban untuk mengelola sumber daya ekonomi guna mencapai

tujuan penyelenggaraan pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat (H. C. I. Putra, 2022). Secara yuridis, pengertian keuangan negara di Indonesia dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa 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."

Definisi tersebut menunjukkan bahwa keuangan negara memiliki ruang lingkup yang luas, tidak hanya terbatas pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tetapi juga meliputi kekayaan negara yang dipisahkan, hak pemungutan pajak, penerimaan negara bukan pajak, pinjaman negara, investasi pemerintah, hingga pengelolaan aset yang berada dalam penguasaan pemerintah pusat maupun entitas tertentu yang terkait dengan kepentingan negara (Ichsandi, 2022). Dari perspektif akademik, keuangan negara dipahami sebagai instrumen kebijakan publik yang berfungsi untuk mengalokasikan sumber daya, mendistribusikan kesejahteraan, menjaga stabilitas ekonomi, serta mendorong pertumbuhan nasional melalui mekanisme perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan yang akuntabel (R. *et. al.* Rahim, 2025). Dengan demikian, keuangan negara tidak semata-mata dipandang sebagai persoalan teknis pembukuan dan anggaran, melainkan sebagai manifestasi tanggung jawab konstitusional negara dalam memenuhi hak-hak warga negara melalui penggunaan uang publik yang efektif dan bertanggung jawab. Dengan demikian, konsep keuangan negara mengandung dimensi hukum, ekonomi, politik, dan administrasi yang saling berkaitan dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan berorientasi pada kepentingan publik (Raharjo, 2021). Sementara itu, keuangan daerah merupakan bagian integral dari sistem keuangan negara yang berkaitan dengan seluruh hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berdasarkan prinsip desentralisasi (Edward, 2016).

Keuangan daerah dapat dipahami sebagai seluruh sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah daerah, baik yang berasal

dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana transfer dari pemerintah pusat, maupun sumber-sumber penerimaan lain yang sah, serta digunakan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik di daerah (M. *et. al.* Putri, 2026). Dalam konteks otonomi daerah, keuangan daerah menjadi instrumen strategis untuk mewujudkan kemandirian fiskal, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan mempercepat pemerataan pembangunan antarwilayah. Oleh karena itu, pengelolaannya harus berpedoman pada prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta orientasi pada konsep value for money (N. D. D. *et. al.* Pratiwi, 2025). Akuntabilitas dan penerapan prinsip value for money merupakan fondasi penting dalam pengelolaan keuangan daerah karena menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas melalui penggunaan sumber daya yang ekonomis, efisien, dan efektif (Sugiarti, 2024). Di sisi lain, perkembangan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pasca diberlakukannya kebijakan desentralisasi fiskal menunjukkan bahwa keuangan daerah tidak lagi dipandang sekadar sebagai subsistem administratif, melainkan sebagai instrumen pembangunan yang menentukan keberhasilan otonomi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat (H./M. I. Y. A. R. Pratiwi, 2026). Dengan demikian, pengertian keuangan negara dan keuangan daerah pada dasarnya menunjukkan satu kesatuan sistem keuangan publik yang memiliki tujuan utama untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang demokratis, akuntabel, dan mampu mewujudkan keadilan sosial melalui pengelolaan sumber daya keuangan yang profesional dan bertanggung jawab (Safitri, 2025). Ruang lingkup keuangan negara di Indonesia telah diatur secara komprehensif dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memperluas pemahaman keuangan negara tidak hanya sebatas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), melainkan juga mencakup seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Ruang lingkup tersebut meliputi hak negara untuk memungut pajak, mengedarkan dan mencetak uang, melakukan pinjaman; kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum dan membayar tagihan pihak ketiga; penerimaan dan pengeluaran negara maupun daerah; kekayaan negara yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang; termasuk pula kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003). Rumusan pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tersebut menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari konsep keuangan negara dalam arti sempit menuju konsep keuangan negara dalam arti luas yang menempatkan seluruh sumber daya ekonomi publik sebagai objek pengaturan hukum. Dengan demikian, setiap aset, transaksi, dan kebijakan fiskal yang berkaitan dengan kepentingan publik berada dalam rezim hukum keuangan negara dan wajib dipertanggungjawabkan secara transparan dan akuntabel (Jamaluddin, 2025). Pengaturan tersebut sekaligus menegaskan bahwa keuangan negara merupakan instrumen konstitusional yang digunakan negara untuk mencapai tujuan bernegara melalui mekanisme pengelolaan yang tunduk pada prinsip legalitas, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (Raharjo, 2021); (R. *et. al*. Rahim, 2025). Temuan penelitian terbaru juga menunjukkan bahwa keluasan ruang lingkup keuangan negara sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 dimaksudkan untuk menghindari adanya celah hukum dalam pengawasan penggunaan uang publik serta memperkuat tata kelola keuangan yang berorientasi pada prinsip *good governance* (Suryadin, 2025).

Landasan konstitusional utama pengelolaan keuangan negara bersumber dari Bab VIII Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka serta bertanggung jawab untuk sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945). Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan negara tidak hanya merupakan aktivitas administratif, melainkan perwujudan prinsip demokrasi fiskal karena setiap penggunaan uang publik harus memperoleh persetujuan lembaga perwakilan rakyat.

Selanjutnya, Pasal 23E sampai dengan Pasal 23G memberikan dasar konstitusional bagi fungsi pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri. Dalam perspektif negara hukum, konstruksi konstitusional tersebut mencerminkan adanya sistem *checks and balances* untuk menjamin agar pelaksanaan kekuasaan fiskal tidak disalahgunakan oleh penyelenggara negara. Oleh karena itu, seluruh kebijakan pengelolaan keuangan negara harus dipahami sebagai pelaksanaan amanat konstitusi yang bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat melalui penggunaan sumber daya publik yang tertib, taat hukum, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab (Suyono, 2024); (R. et. al. Rahim, 2025); (Yuliani, 2024). Pengelolaan keuangan negara dan daerah pada tataran undang-undang didukung oleh beberapa regulasi utama yang membentuk suatu sistem hukum keuangan negara yang terpadu. Beberapa regulasi tersebut adalah (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur asas umum, ruang lingkup, kedudukan para pengelola keuangan, serta hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur pelaksanaan APBN dan APBD, pengelolaan kas, utang-piutang, investasi pemerintah, barang milik negara/daerah, serta tanggung jawab bendahara, (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang menjadi dasar hukum pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara oleh BPK, (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang mengatur kedudukan, tugas, dan kewenangan BPK sebagai auditor eksternal negara.

Selanjutnya, dalam konteks hubungan fiskal pusat dan daerah, diberlakukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) yang bertujuan menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien, transparansi fiskal, pemerataan layanan publik, serta penguatan kapasitas fiskal daerah. Kehadiran berbagai regulasi tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan negara dibangun melalui pendekatan sistemik yang mengintegrasikan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban keuangan publik dalam satu kerangka hukum yang saling berkaitan (Raharjo, 2021); (Suryadin, 2025). Landasan hukum pengelolaan keuangan dalam konteks keuangan daerah, tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya (Hasyim, 2021). Pengelolaan keuangan daerah kemudian dioperasionalkan melalui berbagai regulasi teknis, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Regulasi tersebut mengatur siklus pengelolaan keuangan daerah yang meliputi perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan berbasis pengendalian intern. Penguatan kerangka hukum tersebut bertujuan menciptakan harmonisasi antara kepentingan nasional dan kebutuhan daerah sehingga pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam mengelola sumber daya fiskalnya tanpa mengabaikan prinsip akuntabilitas kepada masyarakat (Nugraha, 2026). Dengan demikian, ruang lingkup keuangan negara yang luas dan didukung oleh landasan hukum yang komprehensif mencerminkan keseriusan negara dalam membangun sistem keuangan publik yang modern, terintegrasi, dan berorientasi pada pencapaian kesejahteraan rakyat melalui tata kelola yang profesional dan bebas dari penyimpangan. Hal ini sekaligus mempertegas bahwa hukum keuangan negara dan daerah merupakan instrumen strategis dalam menjaga integritas penggunaan uang publik sebagai amanat

konstitusi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Gulo, 2026); (A. *et. al.* Rahim, 2023a); (R. *et. al.* Rahim, 2025).

Regulasi pengelolaan keuangan baik keuangan negara maupun keuangan daerah yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dikemukakan di atas, didasarkan pada asas-asas pengelolaan keuangan negara dan daerah. Asas yang dimaksud merupakan prinsip-prinsip fundamental yang menjadi pedoman normatif bagi seluruh penyelenggara pemerintahan dalam mengelola penerimaan, pengeluaran, serta aset publik agar penggunaannya selaras dengan tujuan negara dan kepentingan masyarakat (Suryadin, 2025). Secara yuridis, asas-asas tersebut ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003). Asas tertib menghendaki agar seluruh proses pengelolaan keuangan dilaksanakan secara sistematis, terencana, dan sesuai dengan tahapan yang telah ditentukan dalam siklus pengelolaan keuangan publik (R. *et. al.* Rahim, 2025). Asas ketaatan pada peraturan perundang-undangan mencerminkan penerapan prinsip legalitas (*rule of law*), yaitu bahwa setiap penerimaan, pengeluaran, maupun tindakan pejabat pengelola keuangan harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang (Hermon, 2026). Sementara itu, asas efisiensi dan ekonomis menekankan penggunaan sumber daya publik dengan biaya serendah mungkin tanpa mengurangi kualitas hasil yang dicapai (Suherman, 2025), sedangkan asas efektivitas mengharuskan agar setiap anggaran yang dialokasikan mampu mencapai tujuan, sasaran, dan manfaat yang telah direncanakan (R. *et. al.* Rahim, 2025). Asas transparansi memberikan jaminan keterbukaan informasi kepada masyarakat mengenai proses pengelolaan keuangan negara dan daerah (Mbipi, 2024), sedangkan asas akuntabilitas atau tanggung jawab mewajibkan setiap pejabat publik untuk mempertanggungjawabkan penggunaan uang negara baik dari aspek administratif maupun capaian kinerja (Sari, 2025).

Lebih lanjut, asas keadilan dan kepatutan mengandung makna bahwa pengelolaan keuangan negara harus memperhatikan keseimbangan distribusi manfaat pembangunan, perlindungan terhadap kepentingan masyarakat, serta standar etika dalam penyelenggaraan pemerintahan (Suherman, 2025). Dengan demikian, asas-asas tersebut tidak hanya berfungsi sebagai pedoman teknis administratif, tetapi juga sebagai instrumen hukum untuk mewujudkan tata kelola keuangan publik yang berintegritas, profesional, dan berorientasi pada kesejahteraan rakyat (R. *et. al.* Rahim, 2025). Asas-asas pengelolaan keuangan negara dan daerah sebagaimana yang telah diuraikan di atas, dalam perkembangannya juga tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip *good governance* yang menuntut penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, partisipatif, responsif, dan bebas dari praktik korupsi (R. *et. al*. Rahim, 2025). Transparansi dan akuntabilitas dipandang sebagai dua asas utama yang saling melengkapi dalam membangun kepercayaan publik terhadap pengelolaan keuangan negara, karena keterbukaan informasi memungkinkan masyarakat melakukan kontrol sosial, sedangkan akuntabilitas memastikan bahwa setiap penggunaan anggaran dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, administratif, dan moral (Nurlina, 2025). Selain itu, prinsip efektivitas dan efisiensi juga harus diintegrasikan dengan orientasi hasil (*performance-based budgeting*), sehingga keberhasilan pengelolaan keuangan tidak hanya diukur dari tingkat penyerapan anggaran, tetapi juga dari sejauh mana anggaran tersebut mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat (Sari, 2025). Penelitian terbaru menunjukkan bahwa penerapan prinsip *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah berkontribusi signifikan terhadap terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean government*), peningkatan kualitas pemeriksaan keuangan, serta penguatan budaya integritas di lingkungan birokrasi (Tambun, 2026); (Suhartini, 2024).

Asas-asas yang terkandung dalam regulasi pengelolaan keuangan negara dan daerah merupakan hal yang bersifat ideal. Namun demikian, implementasi berbagai asas tersebut masih menghadapi tantangan berupa lemahnya pengawasan, rendahnya kapasitas aparatur, disharmoni regulasi, dan belum optimalnya keterlibatan

masyarakat dalam proses pengawasan anggaran (Nur, 2025). Oleh karena itu, internalisasi asas-asas pengelolaan keuangan negara dan daerah harus dilakukan secara konsisten melalui penguatan sistem pengendalian intern, peningkatan kompetensi sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, serta penegakan hukum yang tegas agar prinsip-prinsip tersebut tidak berhenti sebagai norma formal, melainkan benar-benar menjadi budaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, akuntabel, efektif, dan berpihak pada kepentingan publik (Hermon, 2026); (Suhartini, 2024).

Aspek Administrasi Dalam Hukum Keuangan Negara dan Daerah

1. Tinjauan Umum Hukum Administrasi Keuangan Negara dan Daerah

Hukum administrasi keuangan negara pada dasarnya merupakan cabang khusus dari hukum administrasi negara yang mengatur bagaimana negara menggunakan kewenangan publiknya dalam mengelola seluruh sumber daya keuangan yang dimiliki untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat (A. *et. al.* Rahim, 2023a). Secara konseptual, hukum administrasi negara dipahami sebagai seperangkat norma yang mengatur tindakan, kewenangan, prosedur, dan hubungan hukum antara organ pemerintahan dengan warga negara dalam penyelenggaraan fungsi eksekutif (Zen, 2025). Ketika dikaitkan dengan bidang keuangan publik, ruang lingkup tersebut berkembang menjadi hukum administrasi keuangan negara yang mengatur proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pengawasan, hingga pertanggungjawaban keuangan negara dan daerah (Sipayung, 2026).

Dengan demikian, hukum administrasi keuangan negara tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengaturan teknis dalam pengelolaan APBN dan APBD, tetapi juga menjadi sarana pengendalian terhadap penggunaan kekuasaan fiskal agar tidak disalahgunakan oleh pejabat publik (Fauzan, 2026). Keberadaan

hukum administrasi keuangan negara merupakan konsekuensi logis dari prinsip negara hukum (*rechtstaat*) yang menempatkan setiap tindakan pemerintah, termasuk tindakan yang berdampak pada keuangan negara, harus berdasarkan kewenangan yang sah, mengikuti prosedur yang telah ditetapkan, serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum (Sipayung, 2026).

Pengelolaan keuangan negara berdasarkan hukum administrasi negara harus dilaksanakan sesuai dengan amanat konstitusi dan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat (A. *et. al.* Rahim, 2023a). Sejalan dengan itu, Tjandra mendefinisikan hukum administrasi keuangan negara sebagai cabang hukum yang memuat norma, prinsip, dan mekanisme pengelolaan keuangan publik guna menjamin penggunaan sumber daya negara secara sah, tertib, ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel (Tjandra, 2022). Karakteristik hukum administrasi keuangan negara menunjukkan kekhasan yang membedakannya dari cabang hukum lainnya. Pertama, hukum ini bersifat publik karena mengatur hubungan hukum yang melibatkan negara sebagai pemegang otoritas publik dalam pengelolaan keuangan (Ngadino, n.d.). Kedua, hukum administrasi keuangan negara berlandaskan pada prinsip legalitas, yakni setiap tindakan pejabat pengelola keuangan harus memiliki dasar kewenangan yang jelas berdasarkan peraturan perundang-undangan (Apriyani, 2025). Ketiga, hukum ini bersifat fungsional dan preventif karena lebih menekankan pada pengaturan prosedur, mekanisme pengendalian, pembinaan, serta pencegahan terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah (Raihan, 2025). Keempat, hukum administrasi keuangan negara memiliki karakter akuntabilitas yang kuat karena setiap penggunaan uang publik wajib dipertanggungjawabkan baik dari aspek administrasi, keuangan, maupun kinerja (Jabar, 2024).

Kelima, hukum ini bersifat dinamis dan adaptif terhadap perkembangan tata kelola pemerintahan, teknologi informasi, serta tuntutan masyarakat akan transparansi sektor publik (Ninu, 2026). Hukum administrasi dalam konteks keuangan negara tersebut

tidak hanya mengatur bagaimana keputusan keuangan diambil, tetapi juga memastikan bahwa keputusan tersebut mencerminkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), seperti kecermatan, kepastian hukum, keterbukaan, proporsionalitas, dan larangan penyalahgunaan wewenang (Apriyani, 2025); (A. *et. al.* Rahim, 2023b).

Hukum administrasi berperan penting dalam membangun transparansi dan akuntabilitas sektor publik melalui penguatan mekanisme pengawasan serta keterbukaan informasi kepada masyarakat (Sabilah, 2025); (Nugroho, 2025), sementara itu Wardana *et al.* menekankan bahwa instrumen hukum administrasi merupakan garda terdepan dalam mencegah dan menyelesaikan penyalahgunaan kewenangan yang berpotensi menimbulkan kerugian negara (Wardana, 2024). Dari perspektif hukum keuangan negara, karakteristik tersebut menunjukkan bahwa hukum administrasi keuangan negara berada pada posisi strategis sebagai jembatan antara tujuan kebijakan fiskal dan perlindungan terhadap kepentingan publik (Ikram, 2024). Hukum ini tidak hanya mengatur aspek teknis mengenai penerimaan, pengeluaran, dan pengelolaan aset negara semata-mata, melainkan juga membentuk sistem pengawasan yang memastikan bahwa seluruh proses pengelolaan keuangan berjalan sesuai prinsip *good governance* (R. *et. al*. Rahim, 2025). Oleh karena itu, hukum administrasi keuangan negara memiliki berbagai fungsi sebagai berikut: (1) fungsi normative yang merupakan dasar pemberian kewenangan pengelolaan (Apriyani, 2025), (2) fungsi instrumental yakni sebagai pedoman pelaksanaan administrasi keuangan(Arrazak, 2024), (3) fungsi protektif yaitu fungsi untuk melindungi keuangan negara dari penyimpangan (Suhendar, 2020), serta (4) fungsi korektif melalui mekanisme sanksi administratif apabila terjadi pelanggaran prosedur (Saraya, 2025); (Zulfaidah, 2026).

Karakteristik-karakteristik sebagaimana tersebut di atas sekaligus memperlihatkan bahwa hukum administrasi keuangan negara merupakan bagian integral dari upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan berwibawa, karena melalui pengaturan yang jelas, pengawasan yang efektif, dan

pertanggungjawaban yang terukur, penggunaan uang negara dapat diarahkan secara optimal untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Dengan demikian, pemahaman terhadap pengertian dan karakteristik hukum administrasi keuangan negara menjadi sangat penting sebagai landasan teoritis maupun praktis dalam membangun tata kelola keuangan negara dan daerah yang profesional, transparan, akuntabel, serta berorientasi pada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (A. *et. al.* Rahim, 2023a).

2. Prinsip-Prinsip Administrasi Pengelolaan Keuangan

Keberhasilan penyelenggaraan fungsi keuangan publik dalam implementasinya tidak hanya ditentukan oleh tersedianya regulasi yang memadai atau besarnya sumber daya keuangan yang dikelola, melainkan juga harus ditopang oleh adanya seperangkat prinsip administratif yang menjadi pedoman dalam setiap proses pengelolaan tersebut (Gulo, 2026). Prinsip-prinsip administrasi berfungsi sebagai instrumen normatif sekaligus operasional yang mengarahkan perilaku para pengelola keuangan agar setiap tindakan yang dilakukan senantiasa berorientasi pada terciptanya tata kelola keuangan yang transparan, akuntabel, efektif, efisien, serta selaras dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam konteks hukum keuangan negara dan daerah, prinsip-prinsip tersebut merupakan mekanisme mengamankan dan memastikan bahwa seluruh siklus pengelolaan keuangan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, hingga pertanggungjawaban, dilaksanakan secara tertib dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara administratif maupun secara hukum. Oleh karena itu, pembahasan mengenai aspek administrasi pengelolaan keuangan tidak dapat dilepaskan dari pemahaman terhadap prinsip-prinsip dasar yang menopangnya. Adapun prinsip-prinsip administrasi yang memiliki peran sentral dalam menjaga integritas dan kualitas pengelolaan keuangan negara dan daerah meliputi tertib administrasi, kepatuhan terhadap prosedur, serta pengendalian internal (Kaitana, 2026). Ketiga prinsip tersebut saling berkaitan dan membentuk suatu sistem yang utuh dan tidak dapat dipisahkan

untuk mencegah terjadinya penyimpangan, meningkatkan efektivitas pengawasan, serta mewujudkan pengelolaan keuangan publik yang akuntabel dan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.

Prinsip tertib administrasi merupakan fondasi utama dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan negara dan daerah karena menjadi instrumen untuk menjamin bahwa seluruh aktivitas keuangan dilakukan secara sistematis, teratur, terdokumentasi, dan dapat ditelusuri kembali (Adelia, 2026). Tertib administrasi menghendaki agar setiap tahapan pengelolaan keuangan, mulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan kegiatan, penatausahaan, pelaporan, hingga pertanggungjawaban dilaksanakan berdasarkan mekanisme pencatatan yang akurat serta didukung oleh dokumen yang lengkap dan sah (Nurman, 2026). Prinsip ini tidak hanya berkaitan dengan kerapian administrasi dalam arti sempit, tetapi juga mencerminkan adanya kepastian hukum, disiplin birokrasi, dan profesionalitas aparatur dalam mengelola uang publik. Ketertiban administrasi memungkinkan tersedianya informasi keuangan yang andal sebagai dasar pengambilan keputusan, pelaksanaan audit (Oktavianto, 2023), serta evaluasi terhadap efektivitas penggunaan anggaran (Fitriana, 2026). Sebaliknya, lemahnya tertib administrasi dapat menyebabkan kesulitan dalam penelusuran transaksi, meningkatnya risiko kesalahan pencatatan, duplikasi pembayaran (Siagian, 2025); (A. S. N. T. Putri, 2025), penyalahgunaan anggaran, bahkan terjadinya kerugian keuangan negara. Oleh karena itu, ketertiban administrasi harus dipahami sebagai instrumen preventif dalam menciptakan tata kelola keuangan yang transparan dan akuntabel. Kelengkapan dokumentasi dan disiplin administrasi merupakan bagian integral dari mekanisme pengendalian yang mampu meningkatkan keandalan pelaporan keuangan dan meminimalkan risiko penyimpangan dalam proses administrasi keuangan (A. S. N. T. Putri, 2025). Selain itu, tertib administrasi merupakan manifestasi atau konkretisasi dari prinsip legalitas dalam pengelolaan keuangan negara, di mana seluruh tindakan pengelola keuangan

harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku dan didukung oleh bukti administratif yang memadai (Apriyani, 2025).

Prinsip kepatuhan terhadap prosedur juga merupakan salah satu elemen esensial dalam administrasi pengelolaan keuangan negara dan daerah, karena prinsip ini memberikan jaminan bahwa setiap tindakan pejabat publik dilakukan sesuai dengan kewenangan, tata cara, dan standar operasional yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan (Fitriana, 2026); (Cantika, 2026). Kepatuhan prosedural merupakan pengejawantahan dari prinsip legalitas (*rule of law*) yang menempatkan hukum sebagai dasar bagi seluruh tindakan pemerintahan(Hermon, 2026). Dalam konteks pengelolaan keuangan, kepatuhan terhadap prosedur mencakup pelaksanaan penganggaran sesuai mekanisme yang ditentukan, penggunaan anggaran berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran(Kharisma, 2026), pelaksanaan pembayaran melalui tahapan verifikasi dan otorisasi yang benar (Suyono, 2024), serta penyusunan laporan keuangan sesuai standar akuntansi pemerintahan (Mawuntu, 2020); (Sinaga, 2026). Kepatuhan terhadap prosedur juga berfungsi untuk memberikan perlindungan hukum bagi pejabat pengelola keuangan dalam menjalankan tugasnya (Sudirman, 2020), sekaligus mencegah terjadinya maladministrasi (Guslan, 2018); (Sudirman, 2020) dan penyalahgunaan kewenangan (Tuilan, 2026). Tidak dipatuhinya prosedur administrasi sering kali menjadi pintu masuk munculnya penyimpangan keuangan, baik yang bersifat administratif maupun yang berpotensi berkembang menjadi tindak pidana korupsi (Zulfaidah, 2026); (Hasibuan, 2025). Oleh karena itu, budaya kepatuhan harus dibangun melalui penguatan integritas aparatur, peningkatan kompetensi sumber daya manusia, serta konsistensi pengawasan internal (Brillian, 2025). Keberhasilan penerapan prinsip *good governance* dalam pengelolaan keuangan sangat ditentukan oleh tingkat kepatuhan aparatur terhadap prosedur yang telah ditetapkan, karena prosedur yang dijalankan secara konsisten mampu meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas pengelolaan anggaran (Nurdin, 2025); (Firmasyah, 2025); (Mandau, 2025). Dengan perkataan lain bahwa

kepatuhan terhadap prosedur administrasi berkontribusi terhadap peningkatan kualitas kinerja pengelolaan keuangan melalui terciptanya budaya kerja yang disiplin, bertanggung jawab, dan berorientasi pada pelayanan publik (Tania, 2025); (Khaerunnisa, 2025).

Prinsip administrasi selanjutnya adalah prinsip pengendalian internal. Prinsip ini merupakan mekanisme administratif yang dirancang untuk memberikan keyakinan memadai bahwa tujuan pengelolaan keuangan negara dan daerah dapat tercapai secara efektif, efisien, andal, serta sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (Khaerunnisa, 2025). Dalam sistem pemerintahan Indonesia, pengendalian internal diwujudkan melalui Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Pengendalian internal mencakup lima unsur utama, yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan yang dilakukan secara berkesinambungan (Yuswanita, 2026); (Febriani, 2025). Keberadaan pengendalian internal memiliki fungsi strategis untuk mencegah terjadinya kesalahan, mendeteksi penyimpangan sejak dini, melindungi aset negara, meningkatkan keandalan laporan keuangan, serta memastikan tercapainya tujuan organisasi (Darma Nst, 2026); (Zaneta, 2024). Selain itu hal yang tidak kalah penting adalah bahwa pengendalian internal yang efektif, juga mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, karena setiap proses keuangan diawasi melalui mekanisme pemisahan fungsi, otorisasi, dokumentasi, supervisi, dan evaluasi yang memadai (Yunus, 2026); (Talo, 2025); (Antari, 2025). Beberapa hasil penelitian salah satunya yang dilakukan oleh Kalimantari, dkk pada tahun 2025 menunjukkan bahwa konsistensi implementasi SPIP pada gilirannya akan mampu meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi dalam praktik pelaporan keuangan pemerintah (Kalimantari, 2025). Hasil penelitian lain juga menemukan hal yang serupa.

Sebagai contoh adalah penelitian yang dilakukan oleh Temuan serupa disampaikan oleh Suciandini dan Yuniarta juga pada tahun 2025, yang menyatakan bahwa penerapan sistem pengendalian internal yang memadai berkontribusi signifikan dalam mewujudkan pengelolaan keuangan yang akuntabel dan bebas dari praktik korupsi (Suciandini, 2025). Dengan demikian, dapatlah ditarik suatu benang merah bahwa tertib administrasi, kepatuhan terhadap prosedur, dan pengendalian internal merupakan tiga prinsip administrasi yang saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan sistem yang saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan yang bertujuan untuk menjamin integritas, akuntabilitas, dan efektivitas pengelolaan keuangan negara dan daerah.

3. Kewenangan dan Tanggung Jawab Pejabat Pengelola Keuangan

Pengelolaan keuangan negara dan daerah merupakan suatu sistem baik dari aspek regulasi, maupun dari aspek sumber daya manusia (Nahak, 2026); (Dewi, 2025). Dari aspek sumber daya manusia, maka pengelolaan keuangan negara dan daerah dalam pelaksanaannya melibatkan berbagai pihak dalam hal ini pejabat yang diberi kewenangan dan tanggung jawab tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan (Suyono, 2024). Keberadaan pejabat pengelola keuangan ini menjadi sangat penting karena seluruh proses pengelolaan keuangan publik, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, hingga pertanggungjawaban, harus dilaksanakan oleh pejabat yang memiliki legitimasi hukum yang jelas (Deviani, 2026). Kewenangan dalam perspektif hukum administrasi keuangan negara merupakan hak dan kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada pejabat tertentu untuk melakukan tindakan hukum dalam bidang keuangan negara, sedangkan tanggung jawab merupakan konsekuensi hukum yang melekat atas setiap penggunaan kewenangan tersebut (Habibullah AR, 2025). Berdasarkan Batasan tersebut, maka pengaturan mengenai kewenangan dan tanggung jawab pejabat pengelola keuangan dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian hukum,

akuntabilitas, transparansi, serta efektivitas dalam penggunaan uang negara dan daerah. Pengaturan tersebut juga menjadi instrumen penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan, konflik kepentingan, dan kerugian keuangan negara yang dapat mengganggu pencapaian tujuan pembangunan nasional maupun daerah (Hermon, 2026); (Raharjo, 2021); (A. *et. al.* Rahim, 2023a).

Struktur pejabat pengelola keuangan negara dan daerah telah diatur secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam sistem peraturan -perundang-undangan tersebut, terdapat beberapa pejabat yang memiliki peran sentral, yaitu Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) (Tohopi, 2024), dan Bendahara (Saputro, 2025). Ketiga pejabat tersebut membentuk rantai administrasi keuangan yang saling berkaitan dalam memastikan bahwa setiap penerimaan dan pengeluaran negara maupun daerah dilakukan secara tertib, sesuai prosedur, serta dapat dipertanggungjawabkan. Pembagian kewenangan yang jelas antara PA, KPA, dan Bendahara juga mencerminkan penerapan prinsip pemisahan fungsi (*segregation of duties*) dalam sistem pengendalian intern pemerintah yang bertujuan meminimalkan risiko penyimpangan dan memperkuat akuntabilitas pengelolaan keuangan negara (Suyono, 2024); (Suryadin, 2025); (Jurnalistiati, 2025). Pengguna Anggaran merupakan pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga atau perangkat daerah. Dalam pengelolaan keuangan negara, Menteri/Pimpinan Lembaga bertindak sebagai Pengguna Anggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sementara dalam pengelolaan keuangan daerah, kepala perangkat daerah bertindak sebagai Pengguna Anggaran sesuai Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019.

Sebagai pemegang kewenangan penggunaan anggaran, PA memiliki tanggung jawab strategis dalam pengelolaan program dan kegiatan baik yang dibiayai melalui APBN maupun oleh APBD. Kewenangan yang dimiliki PA tersebut meliputi penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran, penetapan pejabat pelaksana kegiatan, pengendalian pelaksanaan anggaran, serta pengawasan terhadap penggunaan dana yang berada di bawah tanggung jawabnya. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PA bertanggung jawab secara formal dan material atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya.

Oleh karena itu, PA tidak hanya bertanggung jawab terhadap aspek administratif penggunaan anggaran, tetapi juga terhadap pencapaian target kinerja, efektivitas program, serta kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku (Tohopi, 2024). Tanggung jawab PA dalam praktiknya, mencakup adanya kewajiban untuk memastikan bahwa seluruh penggunaan anggaran dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. PA juga bertanggung jawab melakukan pengawasan internal terhadap seluruh pejabat yang berada di bawah koordinasinya, termasuk KPA dan Bendahara (Lona, 2023). PA dapat dimintai pertanggungjawaban administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila terjadi penyimpangan yang disebabkan oleh lemahnya pengawasan atau kelalaian dalam pelaksanaan fungsi manajerial (Kadiyono, 2025), Dengan demikian, jelaslah bahwa kedudukan PA merupakan titik sentral dalam sistem pengelolaan keuangan negara dan daerah karena berfungsi sebagai pemegang otoritas utama dalam penggunaan anggaran sekaligus penanggung jawab atas keberhasilan pelaksanaan program pemerintahan. Kuasa Pengguna Anggaran merupakan pejabat yang memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan dari Pengguna Anggaran untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi penggunaan anggaran. Dasar hukum mengenai KPA diatur dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa KPA adalah pejabat yang memperoleh kuasa

dari PA untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran pada kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.

Dalam konteks pemerintah daerah, pengaturan mengenai KPA juga ditemukan dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019. Pelimpahan kewenangan kepada KPA dilakukan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan anggaran, terutama pada satuan kerja yang memiliki cakupan tugas yang luas atau wilayah kerja yang tersebar. Oleh karena itu, KPA berperan sebagai perpanjangan tangan PA dalam menjalankan fungsi pengelolaan anggaran pada unit kerja tertentu (Ardiyanti, 2025). Kewenangan KPA meliputi pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan dalam dokumen anggaran, pengendalian realisasi anggaran(Sora, 2024), penandatanganan dokumen tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan anggaran, serta pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan pada unit kerja yang menjadi tanggung jawabnya(Tohopi, 2024). Walaupun memperoleh pelimpahan kewenangan dari PA, KPA tetap bertanggung jawab secara administratif atas pelaksanaan tugas yang dikuasakan kepadanya(Ardiyanti, 2025). Dalam perspektif hukum administrasi, pelimpahan kewenangan tersebut merupakan bentuk delegasi administratif yang tidak menghapus tanggung jawab PA sebagai pemegang kewenangan asli, namun menimbulkan tanggung jawab langsung bagi KPA atas tindakan yang dilakukannya berdasarkan pelimpahan tersebut (Bimasakti, 11616 B.C.E.). Oleh karena itu, KPA dituntut untuk memastikan bahwa seluruh kegiatan dan penggunaan anggaran dilaksanakan berdasarkan dengan ketentuan hukum yang berlaku (Cholidah, 2025), sesuai dengan target kinerja (Ikhsan, 2023), serta berlandaskan pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik (Suryadin, 2025). Bendahara merupakan pejabat fungsional yang memiliki peran khusus dalam menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang negara atau daerah dalam rangka pelaksanaan APBN maupun APBD. Definisi bendahara diatur dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang

Perbendaharaan Negara yang menyebutkan bahwa bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah menerima, menyimpan, dan membayar atau menyerahkan uang atau surat berharga maupun barang negara/daerah.

Berdasarkan tugasnya, bendahara dibedakan menjadi Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran. Bendahara Penerimaan bertanggung jawab atas penerimaan pendapatan negara atau daerah, sedangkan Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab atas pembayaran dan pengeluaran anggaran yang telah ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran (Wijaya, 2022). Karakteristik utama yang melekat atau khas pada jabatan bendahara adalah adanya tanggung jawab pribadi atas uang yang dikelolanya (Priyatno, 2025). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa setiap kerugian negara atau daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian bendahara wajib diganti oleh bendahara yang bersangkutan. Dengan demikian, tanggung jawab bendahara tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga bersifat perbendaharaan yang menimbulkan konsekuensi hukum secara langsung apabila terjadi kekurangan kas atau kerugian negara. Selain itu, bendahara wajib menyelenggarakan pembukuan yang tertib, menyusun laporan pertanggungjawaban secara berkala, menjaga keamanan uang dan dokumen keuangan, serta memastikan bahwa setiap transaksi keuangan didukung oleh bukti yang sah dan lengkap (N. I. Panjaitan, 2025). Oleh karena itu, bendahara menempati posisi yang sangat penting dalam sistem pengendalian internal pemerintah karena menjadi garda terdepan dalam menjaga integritas, akurasi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dan daerah.

4. Proses Administrasi Keuangan Negara dan Daerah

Proses administrasi keuangan negara dan daerah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan berkesinambungan dalam rangka mengelola seluruh hak dan

kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang (Salsabillah, 2025). Dalam perspektif hukum administrasi negara, proses administrasi keuangan tidak hanya dipahami sebagai aktivitas teknis pencatatan dan pengelolaan anggaran, tetapi juga sebagai mekanisme hukum yang mengatur penggunaan kewenangan publik dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah agar sesuai dengan prinsip legalitas, akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan efisiensi (R. *et. al.* Rahim, 2025).

Keberadaan proses administrasi keuangan menjadi sangat penting karena setiap penggunaan dana publik harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif maupun hukum (Widyana, 2026) sebagai bentuk pelaksanaan amanat konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, seluruh tahapan administrasi keuangan negara dan daerah harus dilaksanakan secara tertib sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Raharjo, 2021); (A. *et. al.* Rahim, 2023a).

Secara normatif, proses administrasi keuangan negara dan daerah meliputi perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban. Keempat tahapan tersebut membentuk suatu siklus pengelolaan keuangan yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain sebagai sebuah sistem (Billa, 2024). Kualitas perencanaan akan menentukan efektivitas pelaksanaan anggaran, sedangkan pelaksanaan anggaran yang baik memerlukan sistem penatausahaan yang tertib untuk menghasilkan laporan keuangan yang akurat dan dapat dipercaya. Oleh karena itu, setiap tahapan memiliki fungsi strategis dalam menjamin bahwa penggunaan keuangan negara dan daerah dilaksanakan sesuai tujuan yang telah ditetapkan (Rizkia, 2026a). Dalam kerangka administrasi publik modern, proses administrasi

keuangan tidak hanya berorientasi pada kepatuhan prosedural (*compliance based administration*), tetapi juga pada pencapaian kinerja (*performance based management*) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan harus mampu memberikan manfaat nyata bagi masyarakat atau memiliki *outcome* yang positif (Kuswandi, 2024).

Dengan demikian, proses administrasi keuangan merupakan instrumen utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) (Mulyadi, 2024). Perencanaan anggaran merupakan tahap awal dalam proses administrasi keuangan negara dan daerah yang bertujuan menentukan arah kebijakan, prioritas pembangunan, target kinerja, serta alokasi sumber daya keuangan untuk satu periode anggaran tertentu (Wibowo, 2024). Dalam pengelolaan keuangan negara, dasar hukum perencanaan APBN diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa penyusunan APBN berpedoman pada rencana kerja pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Selanjutnya Pasal 13 ayat (1) menegaskan bahwa pemerintah menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang APBN kepada DPR sebagai wujud pelaksanaan fungsi penganggaran dalam sistem demokrasi fiskal. Pada tingkat daerah, perencanaan APBD diatur dalam Pasal 89 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa kepala daerah menyusun rancangan APBD berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA), dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Dengan demikian, perencanaan anggaran merupakan instrumen yang menghubungkan atau menjembatani tujuan pembangunan dengan sumber daya keuangan yang tersedia (S. Z. A. S. Lestari, n.d.). Perencanaan anggaran juga mencerminkan penerapan prinsip akuntabilitas dan efektivitas karena setiap program dan kegiatan yang direncanakan harus memiliki indikator kinerja yang jelas serta dapat diukur pencapaiannya (Rosita, 2026). Dalam praktiknya, proses perencanaan melibatkan berbagai tahapan seperti penyusunan rencana kerja, penyusunan pagu indikatif, pembahasan anggaran, hingga penetapan APBN atau APBD. Tahapan tersebut bertujuan untuk memastikan kesesuaian penggunaan anggaran dengan kebutuhan masyarakat dan

prioritas pembangunan nasional maupun daerah (Gazali, 2025). Pelaksanaan anggaran merupakan tahap realisasi atas rencana keuangan yang telah ditetapkan dalam APBN atau APBD. Tahap ini mencakup seluruh aktivitas penerimaan dan pengeluaran negara maupun daerah untuk membiayai program dan kegiatan pemerintahan.

Dasar hukum pelaksanaan anggaran negara diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menegaskan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Selanjutnya Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa pelaksanaan pengeluaran atas beban APBN dilakukan berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan. Pada tingkat daerah, ketentuan mengenai pelaksanaan APBD diatur dalam Pasal 141 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 yang menegaskan bahwa seluruh penerimaan dan pengeluaran daerah dilaksanakan melalui Rekening Kas Umum Daerah. Pelaksanaan anggaran harus memperhatikan prinsip pengendalian dan kepatuhan terhadap prosedur karena pada tahap inilah risiko penyimpangan keuangan paling besar terjadi. Oleh karena itu, setiap transaksi keuangan harus didukung oleh dokumen yang sah, dilakukan oleh pejabat yang berwenang, serta sesuai dengan alokasi anggaran yang telah ditetapkan. Pelaksanaan anggaran juga harus berorientasi pada pencapaian hasil (*outcome*) dan manfaat (*benefit*) sehingga tidak hanya berfokus pada tingkat penyerapan anggaran semata. Penatausahaan merupakan proses pencatatan, pengarsipan, pengelompokan, dan pengelolaan seluruh dokumen serta transaksi keuangan yang terjadi selama pelaksanaan anggaran. Tahap ini memiliki fungsi penting dalam menjamin tersedianya data keuangan yang akurat, lengkap, dan dapat dipertanggungjawabkan (Narang, 2026). Dasar hukum penatausahaan keuangan negara dapat ditemukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang mengatur bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyelenggarakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah pusat. Pada tingkat daerah, ketentuan mengenai

penatausahaan diatur dalam Pasal 188 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 yang mewajibkan setiap transaksi penerimaan dan pengeluaran daerah dicatat dan dibukukan sesuai standar yang berlaku.

Dalam perspektif administrasi keuangan, penatausahaan merupakan bentuk konkret penerapan prinsip tertib administrasi karena seluruh transaksi harus didukung oleh bukti yang sah dan dicatat secara kronologis. Penatausahaan yang baik akan menghasilkan informasi keuangan yang andal, memudahkan proses audit, memperkuat pengendalian internal, serta mengurangi risiko terjadinya penyimpangan dan kerugian negara (Silitonga, 2026). Oleh karena itu, kualitas penatausahaan sangat besar pengaruhnya dalam menentukan kualitas laporan keuangan yang dihasilkan oleh suatu instansi pemerintah. Pelaporan merupakan tahap akhir dalam siklus administrasi keuangan yang bertujuan menyajikan informasi mengenai realisasi anggaran, posisi keuangan, arus kas, dan kinerja pemerintah selama satu periode anggaran (Yusuf, 2021). Dasar hukum mengenai pelaporan keuangan negara diatur dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Selanjutnya Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengatur bahwa gubernur, bupati, dan wali kota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK. Pelaporan keuangan memiliki fungsi strategis sebagai sarana akuntabilitas publik karena memungkinkan masyarakat, lembaga legislatif, dan lembaga pemeriksa melakukan evaluasi terhadap penggunaan keuangan negara dan daerah (Sinaga, 2026). Laporan keuangan yang berkualitas harus memenuhi karakteristik relevan, andal, dapat dibandingkan, dan mudah dipahami sebagaimana diatur dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (Kuntadi, 2022). Selain itu, pelaporan juga menjadi instrumen penting dalam menilai efektivitas kebijakan pemerintah serta menjadi dasar bagi penyusunan anggaran pada periode berikutnya. Dengan

demikian, pelaporan dan pertanggungjawaban tidak hanya berfungsi sebagai kewajiban administratif, tetapi juga sebagai bentuk pertanggungjawaban konstitusional pemerintah kepada rakyat atas penggunaan uang publik.

Aspek Pidana Hukum Keuangan Negara dan Daerah

1. Tinjauan Umum Aspek Pidana dalam Hukum Keuangan Negara dan Daerah

Aspek pidana dalam hukum keuangan negara dan daerah lahir dari kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap keuangan publik sebagai instrumen utama penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional (Andini, 2024). Keuangan negara pada hakikatnya merupakan amanat rakyat yang dikelola oleh pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, setiap perbuatan yang menyimpang dari prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik dan mengakibatkan kerugian terhadap keuangan negara tidak hanya dipandang sebagai pelanggaran administratif, tetapi dalam kondisi tertentu dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana yang memerlukan penegakan hukum melalui instrumen hukum pidana. Kehadiran aspek pidana dalam hukum keuangan negara pada dasarnya merupakan bentuk perlindungan terhadap kepentingan publik agar sumber daya keuangan yang berasal dari masyarakat tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang diberikan kewenangan untuk mengelolanya (Pidana *et al.,* 2026). Hukum keuangan negara tidak hanya mengatur aspek teknis dan administratif pengelolaan anggaran, tetapi juga mencakup dimensi penegakan hukum terhadap berbagai bentuk penyimpangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara, termasuk melalui mekanisme pertanggungjawaban pidana. Dengan demikian, aspek pidana dalam hukum keuangan negara dan daerah memiliki fungsi represif untuk menjaga integritas sistem keuangan publik, sekaligus fungsi preventif melalui ancaman sanksi yang diharapkan mampu mencegah terjadinya

penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara (Saidi, 2021).

Dalam perkembangannya, penguatan aspek pidana dalam hukum keuangan negara semakin memperoleh urgensi seiring dengan meningkatnya kompleksitas modus penyimpangan keuangan publik, terutama dalam bentuk tindak pidana korupsi, penyalahgunaan kewenangan jabatan, penggelapan dana publik, serta berbagai tindak pidana lain yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dan daerah (Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2023). Korupsi tidak lagi dipandang semata-mata sebagai pelanggaran terhadap norma hukum, melainkan sebagai kejahatan yang berdampak sistemik karena menghambat pembangunan, mengurangi kapasitas fiskal negara, menurunkan kualitas pelayanan publik, dan merampas hak-hak sosial ekonomi masyarakat (Puanandini, 2024). Oleh karena itu, hukum pidana ditempatkan sebagai instrumen penting untuk menjamin efektivitas pengelolaan keuangan negara melalui pemberian sanksi yang tegas terhadap setiap pihak yang dengan sengaja memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan merugikan keuangan negara (Anggraeni, 2026). Perlindungan terhadap keuangan negara tidak dapat dilepaskan dari upaya rekonsiliasi antara pendekatan administrasi dan pendekatan pidana, karena tidak semua kesalahan dalam pengelolaan keuangan negara harus berujung pada pemidanaan, namun setiap perbuatan yang memenuhi unsur penyalahgunaan kewenangan dan mengakibatkan kerugian negara harus diproses melalui mekanisme hukum pidana secara proporsional (Simatupang, 2022). Sejalan dengan hal tersebut maka penegakan hukum pidana di bidang keuangan negara bukan hanya sekedar bertujuan untuk menghukum pelaku, melainkan juga merupakan upaya bagi pemulihan kerugian negara serta menciptakan efek jera bagi pelaku sebagai bagian dari upaya menjaga akuntabilitas serta kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan (Hanturi, 2026). Dengan demikian, aspek pidana dalam hukum keuangan negara dan daerah harus dipahami sebagai bagian integral dari sistem perlindungan keuangan publik yang

berfungsi menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan (Y. V. Putra, 2025).

2. Sinergi Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Dalam Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah

Pembahasan mengenai pengelolaan keuangan negara dan daerah tidak terleas dari aspek hukum administrasi dan aspek hukum pidana, karena pengelolaan keuangan negara tidak hanya menuntut kepatuhan terhadap prosedur administrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik, tetapi juga memerlukan mekanisme penegakan hukum yang mampu memberikan perlindungan terhadap keuangan negara dari berbagai bentuk penyimpangan.

Dalam praktiknya, berbagai pelanggaran yang terjadi dalam pengelolaan keuangan negara umumnya berawal dari tindakan administratif, baik berupa kesalahan prosedur, penyalahgunaan kewenangan, pelampauan wewenang, maupun pengabaian kewajiban yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Namun, ketika pelanggaran administratif tersebut dilakukan dengan unsur kesengajaan, penyalahgunaan jabatan, atau menimbulkan kerugian keuangan negara, maka perbuatan tersebut dapat berkembang menjadi ranah hukum pidana. Oleh karena itu, pemahaman mengenai pengelolaan keuangan negara dan daerah tidak cukup hanya dilihat dari perspektif hukum administrasi semata, melainkan juga harus dikaji melalui perspektif hukum pidana sebagai instrumen penegakan hukum yang berfungsi melindungi kepentingan keuangan negara. Keterkaitan tersebut menunjukkan bahwa hukum administrasi dan hukum pidana merupakan dua rezim hukum yang saling melengkapi dalam membangun sistem pengelolaan keuangan negara yang akuntabel, transparan, dan bebas dari penyimpangan (Wulandari, 2025). Berdasarkan pemahaman tersebut, penting untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana hubungan antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah, serta alasan mengapa kedua aspek tersebut

memiliki relevansi yang sangat erat dalam upaya menjaga integritas dan akuntabilitas keuangan publik.

Hubungan antara hukum administrasi dan hukum pidana sebagaimana telah dikemukakan sebelunya merupakan salah satu isu penting dalam sistem hukum modern, khususnya dalam konteks pengelolaan keuangan negara dan daerah, karena konteks pengelolaan keuangan negara dan daerah ini melibatkan penggunaan kewenangan publik sekaligus pengelolaan sumber daya keuangan yang berasal dari masyarakat. Hukum administrasi pada dasarnya berfungsi mengatur tata cara penyelenggaraan pemerintahan, pemberian kewenangan kepada pejabat publik, prosedur pengambilan keputusan, serta mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban administrasi.

Sementara itu, hukum pidana berfungsi melindungi kepentingan hukum yang dianggap penting oleh negara melalui pemberian sanksi terhadap perbuatan yang dilarang oleh undang-undang (Wulandari, 2025). Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kedua cabang hukum tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling berinteraksi karena tindakan administratif yang dilakukan oleh pejabat pemerintah sering kali menjadi dasar untuk menilai ada atau tidaknya perbuatan pidana. Oleh karena itu, hukum administrasi sering disebut sebagai primum remedium dalam pengendalian tindakan pemerintahan, sedangkan hukum pidana berfungsi sebagai ultimum remedium yang digunakan apabila pelanggaran administrasi berkembang menjadi perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian terhadap kepentingan publik (Zulfaidah, 2026). Menurut Ridwan HR, hubungan antara hukum administrasi dan hukum pidana tercermin dalam adanya kewajiban bagi pejabat pemerintah untuk menjalankan kewenangannya sesuai asas legalitas, asas kecermatan, dan asas akuntabilitas, karena pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut dapat berimplikasi pada pertanggungjawaban pidana apabila memenuhi unsur tindak pidana yang ditentukan oleh undang-undang (Ridwan, 2023). Dengan demikian, hukum administrasi dan hukum pidana memiliki titik temu pada pengawasan terhadap penggunaan kewenangan

negara agar tidak disalahgunakan oleh penyelenggara pemerintahan (Ridwan, 2023); (Simatupang, 2022).

Keterkaitan atau titik singgung antara duab bidang hukum ini yakni hukum administrasi dan hukum pidana dalam perkembangannya menjadi semakin relevan dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah seiring dengan fenomene dimana hampir seluruh aktivitas keuangan publik dilaksanakan melalui keputusan dan tindakan administratif pejabat pemerintah. Penyusunan anggaran, pelaksanaan belanja negara, pengadaan barang dan jasa, pengelolaan aset daerah, hingga pemberian hibah dan bantuan sosial pada dasarnya merupakan tindakan administrasi yang harus dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan ketentuan hukum yang berlaku.

Dalam konteks ini, hukum administrasi berfungsi sebagai instrumen preventif yang mengatur mekanisme pengelolaan keuangan agar berjalan secara tertib, transparan, dan akuntabel (Arrazak, 2024). Namun, apabila terjadi penyimpangan berupa penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) (Purbhawadi, 2026), manipulasi dokumen, penggelapan anggaran, atau perbuatan lain yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka hukum pidana dapat diterapkan sebagai instrumen represif untuk menegakkan hukum dan memulihkan kerugian negara (M. J. S. Panjaitan, 2018). Fenomena tersebut menunjukkan bahwa batas antara kesalahan administrasi dan tindak pidana sering kali sangat tipis, sehingga diperlukan pemahaman yang komprehensif mengenai karakter masing-masing pelanggaran (Pradnyangningrat, 2026). Menurut tidak setiap pelanggaran administrasi dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana, karena hukum pidana mensyaratkan adanya unsur kesalahan, penyalahgunaan kewenangan, atau perbuatan melawan hukum yang secara nyata menimbulkan kerugian negara (Simatupang, 2022). Sejalan dengan hal tersebut, hasil penelitian yang dilaksnakan oleh Rahim, dkk menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan negara berdasarkan prinsip-prinsip hukum administrasi merupakan mekanisme utama untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang berpotensi berkembang menjadi tindak

pidana korupsi atau tindak pidana lain di bidang keuangan negara (A. *et. al*. Rahim, 2023a). Hubungan erat antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah juga terlihat dalam perkembangan kebijakan hukum nasional yang berupaya membedakan secara tegas antara kesalahan administratif dan kejahatan jabatan.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memperkuat prinsip bahwa penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah harus terlebih dahulu diuji melalui mekanisme hukum administrasi sebelum dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Pendekatan ini bertujuan memberikan kepastian hukum bagi pejabat yang menjalankan diskresi dan kebijakan publik dengan iktikad baik, sekaligus mencegah terjadinya kriminalisasi terhadap kesalahan administratif yang tidak mengandung unsur koruptif. Meskipun demikian, apabila suatu tindakan administrasi dilakukan dengan sengaja untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi dan mengakibatkan kerugian keuangan negara, maka hukum pidana tetap memiliki legitimasi untuk diterapkan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan penjabaran di atas maka jelaslah bahwa diperlukan harmonisasi antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam bidang keuangan negara. Hal ini bertujuan untuk menciptakan suatu sistem pengelolaan keuangan yang tidak hanya menjamin efektivitas pembangunan, tetapi juga menjamin akuntabilitas dan perlindungan terhadap keuangan negara (Zulfaidah, 2026). Oleh karena itu, kedua cabang hukum tersebut harus dipahami sebagai instrumen yang saling melengkapi dimana hukum administrasi berfungsi mencegah terjadinya penyimpangan melalui pengaturan prosedur dan pengawasan, sedangkan hukum pidana berfungsi memberikan sanksi terhadap pelanggaran serius yang mengancam integritas keuangan negara dan daerah (Wulandari, 2025). Dengan demikian, dapatlah ditarik benang merah bahwa relevansi antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah terletak pada tujuan bersama keduanya, yaitu

menjaga penggunaan uang negara secara sah, efektif, transparan, dan bertanggung jawab demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat (Tuilan, 2026).

3. Prinsip Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana Keuangan Negara

Pembahasan mengenai hubungan antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah pada akhirnya mengantarkan pada pemahaman mengenai prinsip ultimum remedium sebagai salah satu asas penting dalam penegakan hukum di bidang keuangan negara (Fachruddin, 2026). Prinsip ini menjadi relevan karena tidak setiap kesalahan atau penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara harus serta-merta diselesaikan melalui instrumen hukum pidana. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, pejabat pengelola keuangan sering kali dihadapkan pada berbagai keputusan administratif yang mengandung risiko, keterbatasan informasi, serta tuntutan percepatan pelayanan publik. Oleh sebab itu, diperlukan pembedaan yang tegas antara kesalahan administratif yang dapat diperbaiki melalui mekanisme pembinaan, pengawasan, atau sanksi administrasi dengan perbuatan yang telah memenuhi unsur tindak pidana (Zulfaidah, 2026). Keberadaan prinsip ultimum remedium menjadi jembatan untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan terhadap keuangan negara dan kebutuhan akan kepastian hukum bagi pejabat publik agar tidak terjadi fenomena kriminalisasi kebijakan (*criminalization of policy*) yang dapat menimbulkan ketakutan dalam pengambilan keputusan pemerintahan (Fachruddin, 2026). Selain rekonsiliasi antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam bidang keuangan negara perlu dilakukan melalui penempatan hukum pidana sebagai sarana terakhir setelah mekanisme administratif tidak lagi memadai untuk menyelesaikan pelanggaran yang terjadi (Simatupang, 2022). Ultimum remedium secara konseptual merupakan asas dalam hukum pidana yang memandang bahwa pemidanaan harus dijadikan sebagai upaya terakhir (*the last resort*) setelah instrumen hukum lainnya, terutama hukum

administrasi, tidak mampu memberikan penyelesaian yang efektif terhadap suatu pelanggaran (Mahesa, 2025); (Rahmawati, 2013). Prinsip ini berkembang dari pemikiran bahwa hukum pidana memiliki karakter yang paling represif karena mengandung unsur perampasan kemerdekaan, pemberian stigma sosial, serta pembatasan hak-hak individu, sehingga penggunaannya harus dilakukan secara hati-hati, proporsional, dan selektif (Rahmawati, 2013).

Dalam konteks hukum keuangan negara, prinsip ini menempatkan mekanisme administrasi, seperti pengawasan internal, pengembalian kerugian negara, koreksi administrasi, tuntutan ganti rugi, serta penjatuhan sanksi administratif sebagai instrumen yang terlebih dahulu digunakan untuk menangani kesalahan yang tidak mengandung unsur kesengajaan atau niat jahat (*mens rea*) (Priyatno, 2025). Selanjutnya menurut Saidi dan Djafar hukum pidana dalam bidang keuangan negara pada dasarnya berfungsi sebagai instrumen pelengkap yang digunakan ketika pelanggaran administrasi telah berkembang menjadi perbuatan melawan hukum yang mengancam kepentingan keuangan negara secara serius (Saidi, 2021). Dengan demikian, penerapan prinsip ultimum remedium tidak dimaksudkan untuk melemahkan pemberantasan tindak pidana keuangan negara, melainkan untuk memastikan bahwa penggunaan hukum pidana tetap berada dalam koridor keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan (Subardy, 2023). Semangat ultimum remedium dalam sistem hukum Indonesia, tercermin dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengedepankan penyelesaian administratif sebelum penggunaan instrumen pidana. Salah satu landasan penting adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menempatkan penyalahgunaan wewenang sebagai objek pengujian dalam ranah hukum administrasi. Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengatur bahwa pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), sedangkan Pasal 21 ayat (1) memberikan kewenangan kepada pengadilan untuk memeriksa dan memutus ada atau tidak adanya

unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dugaan penyimpangan dalam penggunaan kewenangan administrasi harus terlebih dahulu diuji melalui mekanisme administrasi sebelum ditarik ke dalam ranah pidana (Fathudin, 2015).

Sejalan dengan itu, Mahkamah Agung melalui berbagai putusannya juga menekankan pentingnya membedakan antara *error of judgment*, yaitu kekeliruan administratif yang dilakukan dengan iktikad baik, dengan penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan secara sengaja untuk memperoleh keuntungan pribadi (Kholik, 2026). Selanjutnya pendekatan administratif yang kuat dalam pengelolaan keuangan negara berfungsi sebagai instrumen preventif untuk mengurangi risiko kriminalisasi terhadap pejabat yang bertindak dalam batas kewenangannya serta mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang lebih efektif dan bertanggung jawab (A. *et. al.* Rahim, 2023a). Posisi hukum pidana sebagai ultimum remedium dalam implemnetasinya tidak boleh dipahami sebagai alasan untuk menghindarkan pelaku dari pertanggungjawaban pidana, karena apabila telah terbukti terdapat unsur tindak pidana yang merugikan keuangan negara maka pelaku tentu harus mempertanggugjawabkan perbuatannya tersebut berdasarkan hukum yang berlaku. Intinya, ketika suatu tindakan memenuhi unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, menyalahgunakan kewenangan karena jabatan, serta mengakibatkan kerugian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka hukum pidana harus diterapkan secara tegas sebagai instrumen perlindungan terhadap keuangan negara dan kepentingan publik. Dalam perspektif kebijakan hukum pidana, prinsip ultimum remedium pada dasarnya justru memperkuat legitimasi penegakan hukum karena memastikan bahwa pemidanaan dilakukan secara proporsional terhadap perbuatan yang benar-benar layak dipidana (*worthy of punishment*) (Mahesa, 2025).

Ini berarti harus ditegaskan bahwa penggunaan hukum pidana sebagai upaya terakhir mencerminkan pendekatan yang lebih berkeadilan karena memberikan ruang bagi penyelesaian administratif terhadap kesalahan prosedural, namun tetap mempertahankan fungsi represif hukum pidana terhadap pelaku korupsi dan kejahatan keuangan negara (Kholik, 2026). Oleh karena itu, prinsip *ultimum remedium* dalam hukum pidana keuangan negara harus dipahami sebagai mekanisme untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan keuangan negara, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, kepastian hukum bagi pejabat publik, dan terwujudnya keadilan substantif dalam penegakan hukum (Fachruddin, 2026).

4. Jenis-Jenis Tindak Pidana Dalam Konteks Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah

Pembahasan mengenai prinsip ultimum remedium pada bagian sebelumnya telah menunjukkan bahwa hukum pidana dalam bidang keuangan negara ditempatkan sebagai sarana terakhir dalam menyelesaikan penyimpangan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan publik. Meskipun demikian, terdapat berbagai bentuk perbuatan yang sejak awal telah dikualifikasikan oleh pembentuk undang-undang sebagai tindak pidana karena tingkat bahayanya yang tinggi terhadap keuangan negara dan kepentingan masyarakat. Pengelolaan keuangan negara yang melibatkan kewenangan publik, penggunaan anggaran dalam jumlah besar, serta penguasaan aset negara yang luas membuka peluang terjadinya berbagai bentuk penyimpangan yang tidak lagi dapat dipandang sebagai kesalahan administratif biasa. Dalam praktiknya, tindak pidana yang paling sering muncul dalam konteks pengelolaan keuangan negara dan daerah meliputi tindak pidana korupsi, penggelapan, penyalahgunaan wewenang, dan gratifikasi. Keempat jenis tindak pidana tersebut memiliki karakteristik, unsur, serta dasar hukum yang berbeda, tetapi memiliki kesamaan berupa adanya penyalahgunaan kepercayaan publik dan ancaman terhadap integritas pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, pemahaman terhadap jenis-jenis tindak pidana tersebut menjadi

penting tidak hanya untuk kepentingan penegakan hukum, tetapi juga sebagai instrumen pencegahan dalam rangka membangun tata kelola keuangan negara dan daerah yang bersih, transparan, dan akuntabel (Saidi, 2021). Tindak pidana korupsi merupakan bentuk tindak pidana yang paling dominan dan paling merusak dalam konteks pengelolaan keuangan negara.

Korupsi tidak hanya mengakibatkan kerugian keuangan negara, tetapi juga menurunkan kualitas pelayanan publik, menghambat pembangunan, serta merusak kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintahan. Secara normatif, tindak pidana korupsi diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa: "setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun serta denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00." Selain itu, Pasal 3 menentukan bahwa: "setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun serta denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00." Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi dalam pengelolaan keuangan negara tidak selalu berbentuk pengambilan uang negara secara langsung, tetapi juga dapat berupa penyalahgunaan jabatan yang mengakibatkan kerugian negara. Artinya tindak pidana korupsi merupakan bentuk penyimpangan keuangan publik yang paling kompleks karena melibatkan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh pihak

yang seharusnya menjaga amanah pengelolaan keuangan negara (Simatupang, 2022). Selain korupsi, penggelapan merupakan tindak pidana yang juga sering ditemukan dalam pengelolaan keuangan negara, terutama yang berkaitan dengan tugas bendahara atau pejabat yang menguasai uang dan barang milik negara.

Penggelapan pada dasarnya merupakan perbuatan memiliki secara melawan hukum barang atau uang yang berada dalam penguasaannya bukan karena kejahatan, tetapi karena hubungan jabatan, pekerjaan, atau kepercayaan tertentu. Pengaturannya terdapat dalam Pasal 374 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang menyatakan: "penggelapan yang dilakukan oleh orang yang penguasaannya terhadap barang disebabkan karena ada hubungan kerja atau karena pencarian atau karena mendapat upah untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun." Dalam konteks keuangan negara, penggelapan dapat terjadi apabila bendahara penerimaan atau bendahara pengeluaran menggunakan uang negara untuk kepentingan pribadi, memalsukan pertanggungjawaban, atau tidak menyetorkan penerimaan negara sesuai ketentuan yang berlaku. Perbuatan tersebut tidak hanya melanggar kewajiban administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, tetapi juga memenuhi unsur tindak pidana karena terdapat niat untuk menguasai secara melawan hukum aset negara yang berada dalam pengelolaannya. Menurut Najmuddin dan Romlan, penggelapan dalam pengelolaan keuangan negara merupakan bentuk pengkhianatan terhadap kepercayaan publik karena dilakukan oleh pihak yang secara hukum diberi tanggung jawab menjaga dan mengelola keuangan negara (Najmuddin, 2024). Penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu bentuk tindak pidana yang memiliki hubungan paling erat dengan hukum administrasi negara karena berakar dari penggunaan kewenangan jabatan yang menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan tersebut. Dalam hukum administrasi, penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) pada dasarnya merupakan pelanggaran administrasi yang dapat diuji melalui mekanisme administrasi

pemerintahan (Guslan, 2018). Namun, apabila penyalahgunaan tersebut dilakukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain dan mengakibatkan kerugian keuangan negara, maka perbuatan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan melalui Pasal 17 ayat (2) mengatur bahwa penyalahgunaan wewenang meliputi tindakan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Kehadiran pengaturan tersebut menunjukkan bahwa tidak semua penyalahgunaan wewenang berujung pada pertanggungjawaban pidana. Penyalahgunaan wewenang baru memasuki ranah pidana apabila memenuhi unsur kesengajaan, penyalahgunaan jabatan, serta menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara. Oleh karena itu, diperlukan kehati-hatian dalam membedakan antara kesalahan administratif akibat kekeliruan kebijakan (*error of judgment*) dengan penyalahgunaan kewenangan yang bersifat koruptif (Mahesa, 2025). Selain itu harus ditegaskan bahwa pembedaan tersebut penting untuk menghindari kriminalisasi terhadap pejabat yang bertindak dengan iktikad baik dalam melaksanakan tugas pemerintahan (A. *et. al.* Rahim, 2023a). Jenis tindak pidana selanjutnya adalah gratifikasi. Gratifikasi merupakan salah satu bentuk tindak pidana yang memperoleh perhatian khusus dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia (Razak, 2023). Gratifikasi pada dasarnya adalah pemberian dalam arti luas yang diterima oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara yang berhubungan dengan jabatan dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya (Laia, 2022). Secara normatif, pengaturan gratifikasi sterdapat dalam Pasal 12B ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang menyatakan; "Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap apabila berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya." Selanjutnya, Pasal 12C ayat (1) mengatur bahwa pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima gratifikasi wajib melaporkan

penerimaan tersebut kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal gratifikasi diterima.

Konsep gratifikasi menunjukkan adanya pergeseran paradigma dalam pemberantasan korupsi dari pendekatan represif menjadi preventif, karena hukum memberikan kesempatan kepada penerima untuk melaporkan gratifikasi yang diterimanya sebelum dikualifikasikan sebagai tindak pidana (Sintami, 2025). Pada dasarnya kriminalisasi terhadap tindakan gratifikasi memiliki tujuan untuk memutus budaya pemberian yang dapat mempengaruhi independensi dan objektivitas pejabat publik dalam mengambil keputusan terkait pengelolaan keuangan negara (Khofa, 2025). Oleh karena itu, pengaturan mengenai gratifikasi tidak semata melindungi keuangan negara dari potensi kerugian, melainkan juga bertujuan untuk menjaga integritas aparatur negara dan kepercayaan masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan (Ayu, 2026).

Sinkronisasi Aspek Administrasi dan Aspek Pidana Dalam Konteks Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah

Uraian mengenai berbagai jenis tindak pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah menunjukkan bahwa penyimpangan keuangan publik pada dasarnya tidak pernah berdiri sendiri sebagai persoalan hukum pidana semata. Sebagian besar kasus yang kemudian berujung pada proses pidana justru berawal dari adanya ketidakpatuhan terhadap norma-norma administrasi, kelemahan sistem pengendalian internal, penyimpangan prosedur penganggaran, atau penggunaan kewenangan yang tidak sesuai dengan tujuan pemberiannya. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa pengelolaan keuangan negara dan daerah sesungguhnya berada pada titik pertemuan antara rezim hukum administrasi dan hukum pidana. Apabila hukum administrasi berfungsi mengatur bagaimana keuangan negara harus dikelola secara tertib, transparan, dan akuntabel, maka hukum pidana berfungsi memberikan perlindungan terhadap keuangan negara ketika mekanisme administratif tidak lagi mampu

mencegah atau menyelesaikan penyimpangan yang terjadi. Oleh karena itu, pembahasan mengenai sinkronisasi aspek administrasi dan aspek pidana menjadi penting sebagai upaya untuk memahami bagaimana kedua instrumen hukum tersebut dapat bekerja secara harmonis dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara dan daerah yang efektif, berintegritas, serta memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat dalam pengelolaannya (Saidi, 2021); (Simatupang, 2022).

Sinkronisasi aspek administrasi dan aspek pidana pada hakikatnya merupakan upaya untuk menciptakan keselarasan antara fungsi preventif yang dimiliki hukum administrasi dengan fungsi represif yang dimiliki hukum pidana (Zulfaidah, 2026). Dalam konteks pengelolaan keuangan negara, hukum administrasi berorientasi pada pembentukan sistem yang mampu mencegah terjadinya penyimpangan melalui pengaturan kewenangan, prosedur, standar operasional, mekanisme pengawasan, serta sistem pertanggungjawaban yang jelas. Sebaliknya, hukum pidana hadir untuk memberikan respons terhadap perbuatan yang telah melampaui batas pelanggaran administratif dan memenuhi unsur tindak pidana yang ditentukan oleh undang-undang (Wulandari, 2025). Kedua pendekatan tersebut tidak seharusnya diposisikan secara dikotomis atau saling menegasikan, melainkan sebagai bagian dari satu sistem perlindungan terhadap keuangan negara. Simatupang menjelaskan bahwa rekonsiliasi antara hukum administrasi dan hukum pidana diperlukan untuk menghindari dua ekstrem, yaitu penggunaan hukum pidana secara berlebihan (*overcriminalization*) yang berpotensi menimbulkan ketakutan dalam pengambilan kebijakan, serta penggunaan pendekatan administratif secara eksklusif yang dapat mengakibatkan lemahnya efek jera terhadap pelaku penyimpangan keuangan negara (Simatupang, 2022). Dengan demikian, sinkronisasi kedua aspek tersebut harus diarahkan pada penciptaan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Dari perspektif normatif, sinkronisasi tersebut tercermin dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan ruang bagi

penyelesaian administratif terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang. Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengatur bahwa pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), sedangkan Pasal 21 ayat (1) memberikan kewenangan kepada pengadilan untuk memutus ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan tindakan pejabat pemerintahan.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sebelum suatu tindakan administratif dikualifikasikan sebagai tindak pidana, harus terlebih dahulu dilakukan pengujian terhadap aspek administrasinya. Di sisi lain, apabila dari hasil pemeriksaan ditemukan adanya unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, penyalahgunaan jabatan untuk memperoleh keuntungan tertentu, serta kerugian keuangan negara, maka ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dapat diterapkan. Rahim *et al.* (2023) menyatakan bahwa mekanisme tersebut merupakan bentuk integrasi antara sistem pengawasan administrasi dan sistem peradilan pidana dalam rangka menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Sinkronisasi aspek administrasi dan pidana juga memiliki arti penting dalam memberikan perlindungan hukum kepada pejabat pengelola keuangan negara dan daerah yang bertindak dengan iktikad baik (*good faith*) (Priyatno, 2025). Dalam praktik pemerintahan, tidak jarang pejabat harus mengambil keputusan strategis dalam situasi yang kompleks, mendesak, atau penuh ketidakpastian. Kesalahan dalam penafsiran regulasi, kekeliruan teknis, atau ketidaksempurnaan prosedur tidak selalu mencerminkan adanya niat jahat untuk merugikan keuangan negara. Oleh karena itu, diperlukan pembedaan yang jelas antara kesalahan administratif (*administrative error*), kesalahan profesional (*professional judgment error*), dan perbuatan pidana yang dilakukan dengan unsur kesengajaan (*mens rea*) (Aiman, 2025). Asas legalitas dan asas perlindungan terhadap pejabat yang bertindak sesuai prosedur secara tegas harus tetap dijaga agar tidak terjadi kriminalisasi terhadap kebijakan administratif yang lahir dalam rangka memenuhi kepentingan publik. Sinkronisasi tersebut tidak

dimaksudkan untuk memberikan impunitas kepada pejabat negara, melainkan untuk memastikan bahwa pertanggungjawaban hukum diberikan secara proporsional sesuai dengan karakter pelanggaran yang dilakukan (Ridwan, 2023). Sinkronisasi antara aspek administrasi dan pidana, selain memberikan perlindungan hukum, juga berfungsi memperkuat sistem pencegahan korupsi dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah (Priyatno, 2025).

Pendekatan administrasi melalui penguatan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), peningkatan kualitas audit internal, digitalisasi tata kelola keuangan, transparansi anggaran, dan pembinaan aparatur dapat mengurangi peluang terjadinya penyimpangan sejak tahap awal (Darma Nst, 2026). Pada saat yang sama, ancaman sanksi pidana tetap diperlukan untuk menciptakan efek jera (*deterrent effect*) bagi pihak-pihak yang dengan sengaja menyalahgunakan kewenangannya (Rinanti, 2025). Pendekatan yang bersifat integratif tersebut sejalan dengan paradigma pemberantasan korupsi modern yang tidak hanya menitikberatkan pada penindakan, tetapi juga pada pembangunan sistem yang berintegritas (Maliqie, 2026). Hal ini berarti, bahwa efektivitas perlindungan terhadap keuangan negara tidak dapat dicapai hanya melalui intensifikasi penegakan hukum pidana, melainkan harus diimbangi dengan perbaikan tata kelola administrasi yang mampu meminimalkan risiko terjadinya penyimpangan (Saidi, 2021). Dengan demikian, aspek administrasi dan pidana harus ditempatkan sebagai dua pilar yang saling menopang dalam sistem pengelolaan keuangan negara. Pada akhirnya, sinkronisasi aspek administrasi dan aspek pidana dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah merupakan kebutuhan mendasar dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) (Saraya, 2025). Hukum administrasi memberikan kerangka normatif mengenai bagaimana kewenangan harus dijalankan, bagaimana anggaran harus dikelola, dan bagaimana pertanggungjawaban harus dilaksanakan. Sebaliknya, hukum pidana memastikan bahwa setiap penyimpangan yang telah memenuhi unsur kejahatan memperoleh respons hukum yang tegas demi melindungi keuangan negara dan kepentingan masyarakat.

Hubungan yang harmonis antara kedua rezim hukum tersebut akan menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang tidak hanya efektif dalam mencapai tujuan pembangunan, tetapi juga menjunjung tinggi prinsip keadilan, akuntabilitas, kepastian hukum, dan kemanfaatan (Priyatno, 2025). Oleh karena itu, sinkronisasi aspek administrasi dan pidana harus dipahami bukan sebagai upaya mempertentangkan dua pendekatan hukum yang berbeda, melainkan sebagai strategi komprehensif untuk menjaga integritas keuangan negara dan daerah sebagai amanat konstitusional yang harus dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat (Puji & Simatupang, 2021); (Simatupang, 2022); (Rasiwan, 2025).

Penutup

Pembahasan mengenai aspek administrasi dan pidana dalam keuangan negara dan daerah menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan publik merupakan suatu sistem yang tidak hanya bertumpu pada kemampuan teknis dalam menyusun dan melaksanakan anggaran, tetapi juga dibangun di atas fondasi hukum yang kuat untuk menjamin terwujudnya akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan kepastian hukum. Aspek administrasi hadir sebagai instrumen preventif yang mengatur seluruh tahapan pengelolaan keuangan negara dan daerah, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, hingga pertanggungjawaban keuangan berdasarkan asas tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Dalam kerangka tersebut, kewenangan dan tanggung jawab para pejabat pengelola keuangan, seperti Pengguna Anggaran, Kuasa Pengguna Anggaran, dan Bendahara, menjadi bagian penting yang menentukan kualitas tata kelola keuangan negara. Penerapan prinsip-prinsip administrasi yang didukung oleh sistem pengendalian internal yang memadai bukan hanya bertujuan untuk menjamin kepatuhan prosedural, tetapi juga untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang dapat merugikan keuangan negara. Dengan demikian, hukum administrasi tidak sekadar dipahami sebagai seperangkat aturan formal, melainkan sebagai instrumen strategis untuk mewujudkan

tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah. Di sisi lain, aspek pidana berfungsi sebagai mekanisme perlindungan terakhir terhadap keuangan negara ketika terjadi penyimpangan yang telah melampaui batas pelanggaran administratif dan memenuhi unsur tindak pidana.

Pembahasan mengenai prinsip ultimum remedium, berbagai jenis tindak pidana seperti korupsi, penggelapan, penyalahgunaan wewenang, dan gratifikasi, serta pentingnya sinkronisasi antara hukum administrasi dan hukum pidana, memperlihatkan bahwa kedua rezim hukum tersebut tidak berada dalam posisi yang saling bertentangan, melainkan saling melengkapi dalam satu sistem perlindungan keuangan publik. Hukum administrasi berorientasi pada pencegahan melalui pengaturan, pembinaan, dan pengawasan, sedangkan hukum pidana memberikan respons represif terhadap perbuatan yang dilakukan dengan unsur kesengajaan, penyalahgunaan jabatan, atau yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Sinkronisasi keduanya menjadi sangat penting untuk menghindari kriminalisasi terhadap kesalahan administratif yang dilakukan dengan iktikad baik, sekaligus memastikan bahwa setiap penyalahgunaakewenangan yang bersifat koruptif tetap memperoleh penegakan hukum yang tegas dan berkeadilan. Oleh karena itu, pemahaman yang utuh mengenai aspek administrasi dan pidana dalam keuangan negara dan daerah diharapkan mampu membentuk paradigma pengelolaan keuangan publik yang tidak hanya berorientasi pada kepatuhan terhadap prosedur dan efektivitas pencapaian tujuan pembangunan, tetapi juga menjunjung tinggi integritas, akuntabilitas, kepastian hukum, serta perlindungan terhadap kepentingan masyarakat sebagai pemilik sesungguhnya dari keuangan negara.

Daftar Pustaka

Adelia, A. R. P. H. Y. (2026). Peran Sipamandar pada Pengambilan Keputusan Knggaran Pemerintah Kabupaten Mamuju. *JUKONI: Jurnal Ilmu Ekonomi Dan Bisnis,* 03(01), 125–131.

Aiman, R. A. N. T. H. (2025). Penegasan Unsur Kerugian Negara dan Mens rea dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. Peradaban: *Journal of Law And Society*, 4(2), 89–104. https://doi.org/:https://doi.org/10.59001/ pjls.v4i2.696.

Aini, L. et. al. (2025). Tata Kelola dan Implementasi Good Financial Governance dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di Sumatera Utara Sebagai Bentuk Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kepada Publik. *GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan,* 12(2), 387–398. redaksigovernance@gmail.com.

Aji, A. D. (2024). Analisis Yuridis Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Perspektif Critical Legal Studies. *Lex Renaissance*, 9(2), 309–332. https://doi.org/https://doi.org/10.20885/JLR.vol9.iss2.art4.

Andini, S. D. E. W. (2024). Eksistensi Hukum Keuangan Negara dalam Peraturan Perundang- Undangan dan Perannya Dalam Hukum Pidana. *Bulletin of Community Engagement,* 4(3), 436–445. https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/.

Anggraeni, D. S. F. (2026). Akibat Hukum atas Penyalahgunaan atau Tidak Dipertanggungjawabkannya Bantuan Keuangan Partai Politik. *Harmonization Jurnal Ilmu Sosial, Ilmu Hukum, Dan Ilmu Ekonomi,* 4(1), 9–21. https://doi.org/10.59066/harmonization.v4i1.1748.

Antari, N. K. L. A. A. A. B. A. P. D. A. (2025). Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Terhadap Pencegahan Kecurangan Dengan Efektivitas Audit Internal Sebagai Variabel Moderasi. *Journal of Culture Accounting And Auditing,* 4(2), 89–97. https://doi.org/https://doi.org/10.30587/jcaa.v4i2.10913.

Apriyani, R./et. al. (2025). Pengelolaan Keuangan Negara Berdasarkan Prinsip Legalitas dan Antikorupsi. *Kajian Administrasi Publik Dan Ilmu Komunikasi,* 2(1), 24–28. https://doi.org/https://doi.org/10.62383/kajian.v2i1.84.

Ardiyanti, R. (2025). Pertanggungjawaban Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam Proses E-Purchasing Barang dan Jasa Pemerintah.

JURAGAN: Jurnal Ragam Pengabdian Dan Penelitian, 3(1), 27–35. https://doi.org/https://doi.org/10.62710/52zqey98.

Arrazak, M. A. A. F. R. (2024). Hukum Administrasi Negara Sebagai Instrumen Pengawasan Dan Peningkatan Kinerja Pemerintah. *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu*, 2(12), 927–930. https://doi.org/https://doi.org/10.59435/gjmi.v2i12.1158.

Auditya, L. H. (2013). Analisis Pengaruh Akuntabilitas dan Tranparansi Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. *Jurnal Fairness*, 3(1), 21–41.

Ayu, N. S. S. E. W. (2026). Penegakan Hukum Tindak Pidana Gratifikasi Yang Dilakukan Oleh Pegawai Imigrasi. *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial Dan Humaniora*, 5(3), 6368–6377.

Billa, A. V. S. et. al. (2024). Analisis Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mencapai Kinerja Pembangunan di Kelurahan Bandar Jaya Timur. *Jurnal Ekonomi, Akuntansi, Dan Perpajakan (JEAP),* 3(3), 173–182. https://doi.org/https://doi.org/10.61132/jeap.v1i3.265.

Bimasakti, M. A. (11616 B.C.E.). Permasalahan Instrumen Delegasi Kewenangan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Konferensi APHTN-HAN*, 2, 188–208. https://doi.org/https://doi.org/10.55292/6fgdt22.

Brillian, I. P. R. S. P. W. (2025). Profesionalisme Pegawai Dalam Pengelolaan Hibah Barang Milik Negara di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lampung Utara. E-JKPP: *Jurnal Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, 11(1), 52–63. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.36448/ejkpp.v11i1.4768.

Cantika, C. et. al. (2026). Evaluasi Efektivitas SPIP dalam Menekan Risiko Fraud Pada Pemerintah Daerah. *Jurnal Bisnis Manajemen Dan Akuntansi,* 6(2), 38–56. https://doi.org/10.47701/bismak.v6i02.6087.

Cholidah, L. N. D. M. S. (2025). Analisis Pengelolaan Anggaran Belanja Operasional Pada Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Ciamis. *NEMR*, 2(5), 86–98. https://journal.unusida.ac.id/index.php/nemr/.

Darma Nst, D. A. et. al. (2026). Optimalisasi Peran Audit Internal dan Pengendalian Internal Dalam Pencegahan Fraud di Sektor Publik Indonesia: Studi Komparatif dan Pengembangan Model. *Jurnal*

Manajemen, Bisnis Dan Kewirausahaan, 6(1), 204–211. https://doi.org/https://doi.org/10.55606/jumbiku.v6i1.6610.

Deviani, E. et. al. (2026). Analisis Hukum Terhadap Tahapan Penyusunan Hingga Pertanggungjawaban APBN Dalam Siklus Anggaran Negara. *Journal of Law and Social Change Review (JLSCR),* 01(01), 1–12. https://jurnal.sshpublikasi.com/.

Dewi, A. N. S. D. (2025). Pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, Kompetensi SDM, Dan Kepatuhan Pada Standar Akuntansi Pemerintah Terhadap Kualitas Informasi Laporan Keuangan Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(6), 3370–3378. https://doi.org/10.56338/jks.v8i6.7779.

Edward, E. (2016). Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, XLII(1), 1–10.

Fachruddin, A. J. et. al. (2026). Penerapan Asas Ultimum Remedium Terhadap Penyimpangan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dalam Perspektif Kepastian Hukum di Tengah Kabut Epistemik. *Jurnal Tociung-Jurnal Ilmu Hukum*, 6(1), 66–81. https://ojs.unanda.ac.id/index.php/tociung/about.

Fathudin. (2015). Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan). *Cita Hukum*, 11(1), 1–18.

Fauzan, M. E. D. C. (2026). Sinergi Hukum Keuangan Negera dan Sistem Perbankan Dalam Tata Kelola Investasi Negara: Menuju National Investment Governance Framework. *KNAPHTN (Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara*, 161–174.

Febriani, Z. F. H. P. W. L. S. (2025). Pengaruh Pengendalian Internal, Sumber Daya Manusia dan Sistem Informasi Akuntansi Terhadap Good Governance di Kantor PEMDA Kabupaten Bengkulu Selatan. *Scientific Journal of Reflection: Economic, Accounting, Management And Business,* 8(3), 1155–1162. https://doi.org/https://doi.org/10.37481/sjr.v8i3.1205.

Firmasyah, A. (2025). Meningkatkan Efektivitas Pengawasan Keuangan Publik: Peran APIP dan Tantangan di Era Moderen. *Jurnal Anggaran Dan Keuangan Negara Indonesia,* 7(2). https://jurnalbppk.kemenkeu.go.id/akurasi.

Fitriana, S. E. A. H. (2026). Analisis Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengelolaan Barang Milik Negara di Lingkungan Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum,* 4(3), 8258–8276. https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v4i3.6695.

Gakur, N. (2022). Parameter Penyalahgunaan Kewenangan yang Merugikan Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi. *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*, 2(3), 1108–1126. https://doi.org/10.53363/bureau.v2i3.73.

Gazali, M. I. et. al. (2025). *Analisis Perencanaan Penganggaran APBD Pemerintah.* 14(2), 2364–2376. https://doi.org/10.34127/jrlab.v14i2.1586.

Gibran, F. / et. al. (2026). Penganggaran Publik dan Upaya Pencegahan Korupsi di Pemerintahan Daerah. *INPAC: Journal of Innovative Public Accounting And Compliance*, 2(1), 31–38. https://jurnal.bisnislombok.ac.id/index.php/akuntan/article/view/54.

Gulo, M. F. et. al. (2026). Peran Regulasi Keuangan Negara Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Transparan Di Indonesia. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan*, 4(4), 23419–23426. https://doi.org/https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i4.5861.

Guslan, O. F. (2018). Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi. *JCH: Jurnal Cendekia Hukum*, 4(1), 9–25.

Habibullah AR, M. et. al. (2025). Kewenangan Dan Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Hukum Tatanegara. *Hutanasyah: Jurnal Hukum Tata Negara,* 3(2), 83–103. https://doi.org/https://doi.org/10.37092/hutanasyah.v3i2.1004.

Hanturi, A. A. R. B. (2026). Pengembalian Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Kourupsi Pemerintah: Analisis Implementasi dan Kendala. *Jurnal Imu Hukum*, 3(2), 171–181. https://doi.org/https://doi.org/10.62017/syariah.

Hasibuan, R. A. E. A. R. J. A. (2025). Analisis Kesenjangan Antara Teori dan Praktik Hukum Administrasi Negara Dalam Penegakan Hukum Korupsi di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Mutidisipliner (JIM)*, 9(12), 82–91.

Hasyim, M. (2021). Prinsip Otonomi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pasca Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Standar Harga Satuan Nasional. *Mimbar Keadilan,* 14(1), 95–106. https://doi.org/https://doi.org/10.30996/mk.v14i1.4665.

Hermon, H. S. N. (2026). Kajian Normatif Penerapan Prinsip Rule of Law dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Menuju Pemerintahan Daerah yang Transparan dan Akuntabel. *Wijaya Putra Law Review,* 5(1), 70–90. https://doi.org/https://doi.org/10.38156/wplr.v5i1.359.

Ichsandi, M. W. T. H. S. (2022). Mengelola Tata Usaha Hukum Keuangan Negara Indonesia. SERINA IV; Seri Seminar Ke-IV Universitas Tarumanegara Tahun 2022 (SERINA IV UNTAR 2022) Pemberdayaan Dan Perlindunagn Konsumen Di Era Ekonomi Digital, 755–764.

Ikhsan, M. C. Y. W. P. (2023). Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Mempertahankan Opini Audit Wajar Tanpa Pengecualian. *Reaksi: Reviu Akuntansi, Keuangan, Dan Sistem Informasi*, 2(4), 857–872. https://doi.org/https://doi.org/10.21776/reaksi.2023.2.4.230.

Ikram, M. D. M. S. P. A. L. (2024). Dynamics of Administrative Law, Financial Law, And Government Accountability. *Journal of Social Research,* 715–725. http://ijsr.internationaljournallabs.com/index.php/ijsr.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 23 ayat (1) (1945).

Jabar, S. A. F. R. (2024). Akuntabilitas Dan Transparansi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu,* 2(12), 720–728. https://doi.org/https://doi.org/10.59435/gjmi.v2i12.1196.

Jaelani, A. (2018). Sistem Anggaran Berbasis Kinerja Pada APBN di Indonesia Perspektif Ekonomi Islam. *Al-Amwal,* Volume 10, No. 1 Tahun 2018, 2(1), 6–7. https://doi.org/10.24235/amwal.v10i1.2871 Sistem.

Jamaluddin, S. R. / S. (2025). Paradigma Keuangan Negara Di Indonesia Dalam Perspektif Teori Transformasi. *Jurnal Dunia Ilmu Hukum,* 3(2), 34–41. https://doi.org/https://doi.org/10.59435/jurdikum.v3i2.612.

Januarsyah, M. P. Z. (2017). Penerapan Prinsip Ultimum Remedium dalam Tindak Pidana Korupsi: kajian Putusan Nomor 2149 K/PID.SUS/2011. *Jurnal Yudisial*, 10(3), 257–276. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.29123/jy.v10i3.266.

Jurnalistiati, K. D. N. M. (2025). Pengaruh Sistem Pengedalian Internal Pemerintah Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah di Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Barat. *COSTING: Journal of Economic, Business And Accounting,* 8(1), 1589–1602. https://doi.org/https://doi.org/10.31539/costing.v8i2.15031.

Kadiyono, K. S. H. S. (2025). Asas Akuntabilitas dalam Pertanggungjawaban Pejabat Pengadaan Barang/Jasa. *Jurnal Pendidikan Indonesia,* 6(12), 5754–5761.

Kaitana, B. R. (2026). Analisis Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan Daerah. *Jurnal Edu Research Indonesian Institute For Corporate Learning And Studies (IICLS),* 7(1), 513–519.

Kalimantari, R. N. S. P. et. al. (2025). Implementation of The Government Internal Control System in Accounting and Financial Reporting Practices: A Case Study at The Southeast Pontianak Sub-District Office. *Buletin Poltanesa*, 26(1), 115–121. https://doi.org/https://doi.org/10.51967/tanesa.v26i1.

Khaerunnisa, D. J. R. A. B. (2025). Pengaruh Penyajian Laporan Keuangan, Kinerja Pegawai, dan Kepatuhan Pegawai Terhadap Kualitas Kinerja Pegawai Bidang Keuangan Sebelum dan Pada Saat Pandemi Covid-19 (Studi Empiris Pada Badan dan Dinas Yang Tergabung Dalam Organisasi Perangkat Daerah di Pe. Ekasakti Pareso Jurnal Akuntansi, 3(3), 313–327. https://doi.org/https://doi.org/10.31933/epja.v3i3.1281.

Kharisma, S. S. M. S. (2026). Analisis Indeks Pengelolaan Keuangan Daerah Sebagai Instrumen Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah Kota Probolinggo. *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial Dan Humaniora,* 5(3), 7855–7863.

Khofa, N. M. K. V. P. Y. (2025). Reformasi Pengaturan Gratifikasi: Analisis Perbandingan Indonesia, Singapura, dan Korea Selatan. *Kampus Akademik Publishing: Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa*, 3(6), 673–690. https://doi.org/https://doi.org/10.61722/jipm.v3i6.1719.

Kholik, M. A. R. Z. E. S. (2026). Dilema Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Negara Dalam Negara Hukum Demokratis. *Interdisciplinary Explorations in Research (IERI),* 3(3), 1224–1241.

Kumalasari, K. Y. (2026). Tata Kelola Keuangan Publik dan Kebijakan Fiskal Dalam Perspektif Administrasi Publik: Sebuah Tinjauan Literatur. *Journal Akses STIA Malang,* 8(1), 1–12. https://doi.org/https://doi.org/10.58535/jasm.v8i1.78.

Kuntadi, C. J. E. M. S. S. I. S. (2022). Pengaruh Standar Akuntansi Pemerintah, Sistem Pengendalian Internal Pemerintah,dan Kompetensi Sumber Daya Manusia Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemeintah. *JIMT: Jurnal Ilmu Manajemen Terapan*, 3(5), 458–468. https://doi.org/https://doi.org/10.31933/jimt.v3i5.

Kuswandi, R. M. F. A. (2024). Konsep Administrasi Finansial dan Dampaknya terhadap Efektivitas Kebijakan Publik dalam Meningkatkan Akuntabilitas Pemerintah. *Jurnal Pendidikan Tambusai,* 8(2), 25606–25613.

Laia, F. (2022). Penerapan Hukum Pidana Pada Tindak Pidana Gratifikasi Yang Dilakukan Dalam Jabatan. *Jurnal Panah Keadilan*, 1(20), 1–16. https://jurnal.uniraya.ac.id/index.php/JPK.

Lestari, N. A. (2023). Transparansi dan Akuntabilitas dalam Memmpengaruhi Kulaitas Laporan Keuangan Daerah di Pemerintah Daerah Kota Sukabumi. *Jurnal Inspirasi Ilmu Manajemen*, 2(1), 55–61. https://doi.org/10.32897/jiim.2023.2.1.

Lestari, S. Z. A. S. (n.d.). Blue Ekonomi: Dampak Perencanaan Anggaran Terhadap Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan. *Journal of Economics Science*, 9(1), 27–38.

Lona, S. S. M. E. P. H. A. M. (2023). Analisis Ekonomis , Efisiensi dan Efektivitas Anggaran Pendapatan dan Belanja. Owner: Riset & *Jurnal Akuntansi,* 7, 879–889. https://doi.org/https://doi.org/10.33395/owner.v7i1.1486.

Mahesa, P. K. S. A. P. L. D. (2025). Penerapan Prinsip Ultimum Remedium dalam Kebijakan Kriminalisasi di Indonesia: Tinjauan Teoritis dan Praktis. *Jurnal Media Akademik (JMA),* 3(9), 1–17. https://doi.org/10.62281.

Maliqie, I. A. F. D. P. R. A. P. (2026). Paradigma Baru Pemberantasan Korupsi: Integrasi Penegakan Hukum dan Pendidikan Antikorupsi dalam Kerangka Sistem Integritas Nasional. *Jurnal Ilmiah*

Nusantara (JINU), 3(3), 791–799. https://doi.org/https://doi.org/10.61722/jinu.v3i3.9886.

Mandasari, Y. E. T. A. D. N. (2024). Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah, Akuntabilitas dan Transparansi Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang Tahun 2022. *COSTING: Journal of Economic, Business And Accounting*, 7(4), 10279–10287. https://doi.org/https://doi.org/10.31539/costing.v7i5.11237.

Mandau, F. A. et. al. (2025). Pengaruh Kompleksitas Tugas, Kompetensi dan Integritas Terhadap Kinerja Pengawasan Internal Pemerintah Kota Kendari. *Publica: Jurnal Administrasi Pembangunan Dan Kebijakan Publik,* 16(1), 54–62. https://journal.uho.ac.id/index.php/publica/article/view/1620.

Mawuntu, N. S. H. M. D. A. (2020). Pengaruh Kepatuhan dan Pengawasan Terhadap Kuaitas Laporan Keuangan pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara). *Going Concern: Jurnal Riset Akuntansi* 15(2), 15(2), 260–268.

Mbipi, S. D. (2024). Implementasi Keterbukaan Informasi Publik Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Malang). *Sosial Simbiosis: Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik,* 1(2), 130–139. https://doi.org/https://doi.org/10.62383/sosial.v1i3.581.

Mubarak, R. W. T. (2021). Penentuan Kerugian Keuangan Negara Akibat Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintah. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum,* 8(2), 174–182. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31289/jiph.v8i2.5811.

Mulyadi, D. et. al. (2024). Penguatan Clean and Good Governance dalam Pelayanan Publik melalui Model Edukasi dan Instrumen Kepatuhan Hukum Tata Negara. *Jurnal Dedikasi Hukum*, 4(2), 337–352. https://ejournal.umm.ac.id/index.php/jdh/index.

Nahak, M. J. Y. F. N. M. S. P. S. B. (2026). Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia dan Peran Audit Internal terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. *Scientific Journal of Reflection: Economic, Accounting, Management and Business,* 9(1), 223–229. https://doi.org/https://doi.org/10.37481/sjr.v9i1.1393.

Najmuddin, M. N. R. (2024). Tinjauan Yuridis Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Justicia Fakultas*

Hukum Universitas Darul 'Ulum Jombang, 13(1), 52–61. https://doi.org/10.32492/jj.v13i1.13106.

Narang, C. E. A. P. (2026). Penguatan Sistem Tatakelola Keuangan dan Pengadministrasian Berkas Keuangan Perjalanan Dinas Untuk Meningkatkan Akuntabilitas Birokrasi Publik Pada Dinas Perhubungan Kabupaten Kapuas. *JDISTIRA,* 6(1), 264–272. https://doi.org/https://doi.org/10.58794/jdt.v6i1.1846.

Ngadino, A. I. R. (n.d.). *No Title Pengelolaan Keuangan Negara Perspektif Hukum Administrasi*. repository.unsri.ac.id.

Ninu, S. (2026). Peran Hukum Administrasi Negara dalam Penguatan Prinsip Good Governance pada Era Digital. *Parlementer: Jurnal Studi Hukum Dan Administrasi Publik,* 3(1), 08–21. https://doi.org/https://doi.org/10.62383/parlementer.v3i1.1597
.

Nugraha, D. R. et. al. (2026). Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Perspektif Otonomi Fiskal Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Jurnal Analisis Hukum Dan Kebijakan,* 7(1), 106–121. https://ejurnals.com/ojs/index.php/jahk.

Nugroho, T. C. A. S. A. K. K. J. (2025). Peran Hukum Administrasi Negara sebagai Ilmu Pengetahuan dalam Membangun Transparansi dan Akuntabilitas Sektor Publik. *Jurnal Ilmiah Kutei*, 24(2), 258–280. https://doi.org/https://doi.org/10.33369/jik.v24i2.45000.

Nur, M. K. P. (2025). Kajian Evaluasi Sistem Perencanaan, Penganggaran, Penatausahaan dan Pelaporan Keuangan Desa di Kabupaten Konawe Kepulauan. *Journal Publicuho*, 8(4), 2741–2749.
https://doi.org/https://doi.org/10.35817/publicuho.v8i4.1007.

Nurchoiriyah, A. P. et. al. (2025). Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Kewajiban BLU di Indonesia (Studi Literatir 2022-2025). *Jurnal Maneksi (Management Ekonomi dan Akuntansi),* 14(02), 568–577. https://ejournal-polnam.ac.id/index.php/JurnalManeksi.

Nurdin, M. et. al. (2025). Penerapan Prinsip Good Governance dalam Pengelolaan Keuangan Negara. *JPNM (Jurnal Pustaka Nusantara Multidisiplin),* 3(1), 1–5.

https://journalpustaka.com/index.php/jpnm/article/view/340%0A.

Nurhayati, N. et. al. (2026). Akuntabilitas Dana Transfer Pusat Ke Daerah (Studi UU No. 1 Tahun 2022). *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum,* 4(3), 5375–5390. https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v4i3.6171.

Nurlina. (2025). Analisis Transparansi dan Akuntabilitas Penganggaran Publik. *AMANAH: Jurnal Manajemen Keuangan Sektor Publik,* 1(1), 39–51. https://journal.uwais.ac.id/index.php/amanah/article/view/10.

Nurman, N. Z. S. N. O. (2026). Implementasi Pengelolaan Alokasi Dana Desa Studi Kasus Desa Rossoan Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang. *Journal of Artificial Intelligence And Digital Business (RIGGS),* 5(1), 13681–13689. https://doi.org/https://doi.org/10.31004/riggs.v5i1.7918.

Oktavianto, M. R. (2023). Penerapan Akuntansi Sektor Publik Dan Pengawasan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Dan Implikasinya Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Jawa Timur. *Ganaya: Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 6, 994–1001. https://doi.org/https://doi.org/10.37329/ganaya.v6i4.2542.

Panjaitan, M. J. S. (2018). Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara Menurut Hukum Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 24(3), 431–447. https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss3.art5.

Panjaitan, N. I. (2025). Pembebanan Kerugian Negara terhadap Bendahara oleh Badan Pemeriksa Keuangan. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial,* 4(September), 146–156. https://doi.org/https://doi.org/10.55606/jhpis.v3i4.4490.

Pidana, P., Negara, P., & Islam, H. P. (2026). Pertanggungjawaban Pidana Penyelenggara Negara Dalam Kasus Dugaan Pidana Korupsi Perspektif Hukum Positif dan Hukum Pidana Islam (Studi Kasus Dugaan Tindak Pidana Korupsi Tom Lembong). *MAQASID: Jurnal Studi Hukum Islam,* 15(1), 129–144. http://journal.um-surabaya.ac.id/index.php/Maqasid.

Pradnyangningrat, M. A. A. et. al. (2026). Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pelaku Penyalahgunaan Wewenang Tindak Pidana

Korupsi. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 4(3), 249–257. https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v4i3.5260.

Pratiwi, H. / M. I. Y. A. R. (2026). Desentralisasi Fiskal Sebagai Instrumen Otonomi Daerah di Indonesia: Systematic Literature Review. *Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGG),* 4(4), 10365–10371. https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS.

Pratiwi, N. D. D. et. al. (2025). Tantangan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Mewujudkan Otonomi Daerah yang Berkualitas di Indonesia. *GARUDA: Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Dan Filsafat,* 3(4), 1–19. https://doi.org/https://doi.org/10.59581/garuda.v3i4.5817.

Priyatno, A. A. (2025). Pencegahan Kerugian Negara Melalui Penguatan Regulasi Hubungan Kerja Pemeriksa Eksternal dengan Pengawas Internal. *SHARE: Journal Studi Hukum Keuangan Negara/Daerah,* 1(2), 251–280. https://doi.org/https://doi.org/10.28.

Puanandini, D. A. R. A. P. (2024). Permasalahan Tindak Pidana Korupsi Sebagai Pelanggaran Atas Hak Asasi Manusia Yang Berat. *PUBLIC SPHARE: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum,* 3(2), 45–53. https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1172.

Puji, D., & Simatupang, N. (2021). Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan,* 51(2), 472–491. https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no2.3061.

Purbhawadi, K. et. al. (2026). Pembaharuan Hukum Pidana terhadap Tindak Penyalahgunaan Kekuasaan (Abuse of Power) dalam Sistem Hukum Indonesia. *Jurnal Hukum, Administrasi Publik Dan Negara,* 3(April), 112–122. https://doi.org/https://doi.org/10.62383/hukum.v3i3.1020.

Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional. (2023). *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Mengenai Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*.

Putra, H. C. I. (2022). Konsep Pengelolaan Keuangan Negara dan Barang-Barang Publik. *Jurnal Administrasi Publik Dan Kebijakan (JAPK),* 2(2), 1–17. http://jurnal.umsu.ac.id/index.php/JAPK%0AKONSEP.

Putra, R. R. / et. al. (2025). Tinjauan Yuridis Aspek Hukum Pidana Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Untuk Menjamin Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Negara. *PETITA*, 7(2), 37–58. https://journal.unrika.ac.id/index.php/petita/index.

Putra, Y. V. (2025). Prinsip Kemanfaatan dan Kepastian Hukum dalam Proses Penyelesaian Secara Administratif Perkara Tindak Pidana Korupsi. *IIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik*, 5(5), 4417–4426. https://doi.org/https://doi.org/10.38035/jihhp.

Putri, A. S. N. T. (2025). Peran Tanda Terima Sebagai Alat Pengendalian Internal dalam Proses Administrasi Keuangan PT Swabina Gatra. *Batara Wisnu Journal: Indonesian Journal of Community Services,* 5(2), 719–724. https://doi.org/10.53363/bw.v5i2.421.

Putri, M. et. al. (2026). Analisis Pendapatan Dan Belanja Daerah. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan,* 4(4), 24105–24108. https://doi.org/https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i4.6109.

Raharjo, T. et. al. (2021). *Bunga Rampai Keuangan Negara 2021: Kontribusi Pemikiran Untuk Indonesia (1st ed.).* Unit penerbitan PKN STAN (Politeknik Keuangan Negara STAN).

Rahim, A. et. al. (2023a). Pengelolaan Keuangan Negara Berdasarkan Hukum Administrasi Negara Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. *JIIP (Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan),* 6(9), 7012–7018. https://doi.org/https://doi.org/10.54371/jiip.v6i9.2847.

Rahim, A. et. al. (2023b). Relevansi Asas Kepastian Hukum dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara Indonesia. *JIIP (Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan),* 6(8), 5806–5811. http://jiip.stkipyapisdompu.ac.id/.

Rahim, R. et. al. (2025). Analisis Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Perspektif Ekonomi Publik Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003. *Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial*, 9(9), 1–5.

Rahman, A. S. H. H. (2026). *Kebijakan Fiskal untuk Pembagunan Berkelanjutan: Integrasi Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia (Cetakan Pe).* Wedina Media Utama.

Rahmawati, N. A. (2013). Hukum Pidana Indonesia: Ultimum Remedium Atau Primum Remedium. *Recidive*, 2(1), 39–44.

Raihan, S. I. et. al. (2025). Peran Hukum Keuangan dalam Upaya Pemberantasan Korupsi Berdasarkan Undang-Undang yang Berlaku di Indonesia. *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan*

Humaniora, 5(1), 1–9. https://doi.org/https://doi.org/10.53697/iso.v5i1.2411.

Ramadhan, S. A. / H. W. (2025). Analisis Aparat Pengawasan Intern Pemerintah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Se-Indonesia. *Liabilitas: Jurnal Ilmiah Ekonomi Dan Akuntansi,* 10(2), 51–72. https://doi.org/https://doi.org/10.54964/liabilitas/ Analisis.

Ramadhani, F. A. et. al. (2025). Tantangan dan Strategi dalam Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah. *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern,* 07(1), 146–154. https://journalversa.com/s/index.php/jhm.

Rasiwan, I. (2025). *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi: Dari Konsep, Penindakan, Hingga Visi Masa Depan (1st ed.).* DRA Cipta Kreasi.

Razak, A. R. S. H. T. (2023). Pengaturan Gratifikasi Sebagai Salah Satu Tindak Pidana Korupsi Dalam Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *Journal of Lex Theory (JLT),* 4(1), 164–180. https://doi.org/https://dio.org.10.52103/jlt.v4i1.1537.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003, Pub. L. No. 17, 1 (2003).

Ridwan, H. (2023). *Hukum Adminitrasi Negara (Revisi).* Rajawali Pers (PT RajaGrafindo Persada).

Rinanti, P. H. P. (2025). Model Pemidanaan Korporasi Berbasis Efek Jera dalam Kasus Korupsi di Indonesia. *Jurnal YSM Law Review,* 8(3), 1–12.

Rizkia, L. I. H. H. (2026a). Pengaruh Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Perubahan Anggaran dan Sisa Lebih Anggaran Terhadap Penyerapan Anggaran Pada Suku Dinas Pertamanan dan Hutan Kota Jakarta Pusat. *Jurnal Akuntansi, Manajemen, Dan Perencanaan Kebijakan,* 3(3), 1–11. http://creativecommons.org/licenses/by/.

Rizkia, L. I. H. H. (2026b). Pengaruh Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Perubahan Anggaran dan Sisa Lebih Anggaran Terhadap Penyerapan Anggaran Pada Suku Dinas Pertamanan dan Hutan Kota Jakarta Pusat. *Publishing: Jurnal*

Akuntansi, Manajemen, Dan Perencanaan Kebijakan, 3(3), 1–11. https://economics.pubmedia.id/index.php/jampk.

Rosita, R. et. al. (2026). Pengaruh Perencanaan Anggaran Terhadap Akuntabilitas Kinerja Badan Keuangan dan Aset Daerah. *J-AKSI: Jurnal Akuntansi Dan Sistem Informasi,* 7(1), 16–23. https://ejournal.unma.ac.id/index.php/jaksi.

Sabilah, N. A. F. R. (2025). Relevansi Hukum Administrasi Dalam Mengawal Transparansi Publik. *Journal of Innovative and Creativity,* 5(3), 14883–14888. http://creativecommons.org/licenses/by/4.0.

Safitri, R. T. P. A. (2025). Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD): Perspektif Sistem Keuangan Publik Nasional. *Juris Studia; Jurnal Kajian Hukum*, 6(3), 808–815. http://jurnal.bundamediagrup.co.id/index.php/iuris.

Saidi, M. D./E. M. D. (2021). *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik (4th ed.).* Rajawali Pers (PT RajaGrafindo Persada).

Salsabillah, N. et. al. (2025). Manajemen Keuangan Negara dalam Upaya Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan: Studi Kasus Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di Indonesia. Socius: *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial,* 02(June), 10–13. https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.15645344.

Saputro, M. H. B. A. T. (2025). Peran dan Tanggung Jawab Bendahara Pengeluaran Dalam Pengelolaan Keuangan di Sekretariat BPPKAD Provinsi Papua Tengah. *Jurnal Ekonomi Holistik (ECOHOLIC),* 1(2), 308–314.

Saraya, S. (2025). Sinergi Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Dalam. *MENDAPO: Journal of Administration Law*, 6(2), 106–120. https://doi.org/https://doi.org/10.22437/mendapo.v6i2.43016.

Sari, A. A. F. A. F. (2025). Analisis Kinerja Anggaran Berbasis Kinerja Pada Instansi Pemerintahan. *LABEL: Law, Accounting, Business, Economics, And Language Volume,* 2(1), 294–297.

Setioningsih, O. Jamal. (2025). Pengaruh Korupsi Terhadap Kepercayaan Masyarakat pada Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara. *Indonesian Journal of Government And Communication Studies,* 9(1), 5–11. https://studentjournal.umpo.ac.id/index.php/IJGCS Copyright (c) 2023 by IJGCS.

Shaquille, J. A. et. al. (2026). Pengaruh Kualitas Laporan Keuangan terhadap Kepercayaan Publik di Lingkungan Pemerintah Provinsi

Sumatera Barat. *Gemilang: Jurnal Manajemen Dan Akuntansi.* https://doi.org/https://doi.org/10.56910/gemilang.v6i1.3546.

Sherly, E. A./M. S. M. C. S. (2025). Pengaruh Transparansi Anggaran, Partisipasi Masyarakat, dan Kompetensi Aparatur terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah. *LABEL: Law, Accounting, Business, Economics, And Language,* 2(1), 406–411.

Siagian, R. J. W. M. T. (2025). Penerapan Sistem Pengendalian Internal untuk Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Kelurahan. *VISI SAKTI: Jurnal Industri Kreatif Dan Inovatif Desain Komunikasi Visual ITBK Bukit Pengharapan,* 3(2), 81–85. Internal Control System, Financial Transparency, Financial Accountability, SOP%0APENDAHULUAN.

Silitonga, G. S. T. et. al. (2026). Analisis Sistem Akuntansi Instansi dalam Upaya Pencegahan Kerugian Daerah Berdasarkan Temuan BPK pada LKPD Provinsi Sumatera Utara. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan,* 4(4), 23745–23750. https://doi.org/https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i4.6069.

Simatupang, D. P. N. (2022). *Keuangan Negara dan Kerugian Negara: Perspektif Fenomenologi dan Rekonsiliasi Hukum*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Damera Press.

Sinaga, L. et. al. (2026). Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara melalui Laporan Keuangan Pemerintah (LKPD dan LKPP) Perspektif Akuntansi Sektor Publik. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan,* 4(4), 23458–23466. https://doi.org/https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i4.5996.

Sintami, M. N. (2025). Efektivitas Pelaporan Gratifikasi Sebagai Upaya Pencegahan Korupsi di Lingkungan Birokrasi. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum,* 3(6), 10947–10954. https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v3i6.2880.

Sipayung, B. (2026). *Hukum Administrasi Keuangan Negara (N. A. Rahma (ed.); 1st ed.).* NAFAL Publishing.

Sora, M. P. R. F. (2024). Analisis Mekanisme Revisi Anggaran Oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) di Kementerian PANRB Tahun Anggaran 2024. *JIIP (Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan),* 7(12), 14072–14076. https://doi.org/https://doi.org/10.54371/jiip.v7i12.6566.

Subardy, M. R. I. K. (2023). Efektivitas KUP dalam Memulihkan Kerugian Pendapatan Negara Akibat Tindak Pidana Administratif

Perpajakan. *Unes Law Review*, 6(1), 1114–1128. https://doi.org/https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.

Suciandini, G. A. M. G. A. Y. (2025). Analisis Penerapan Sistem Pengendalian Internal Dalam Mewujudkan Pengelolaan Keuangan Yang Akuntabel Dan Bebas Korupsi (Studi Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Buleleng). *Jurnal Akuntansi Profesi,* 16(02), 458–468. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.23887/jippg.v3i2.

Sudirman, M. A. A. L. P. (2020). Tindakan Maladministrasi Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi. *Pagaruyung Law Journal*, 3(2), 232–258. https://doi.org/https://doi.org/10.31869/plj.v3i2.1952.

Sugiarti, K. P. et. al. (2024). Literature Review: Akuntabilitas dan Konsep Value for Money dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia. *Jurnal Kajian Ekonomi & Keuangan Daerah*, 9(1), 23–36. https://doi.org/https://doi.org/10.52062/keuda.v9i1.3489.

Suhartini. (2024). Prinsip Good Governance dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara. *Jurnal de Facto*, 10(2), 211–227. https://doi.org/https://doi.org/10.36277/jurnaldefacto.v10i2.136.

Suhendar, S. K. (2020). Kerugian Keuangan Negara Telaah Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana. *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 11(2), 233–246.

Suherman. (2025). Kebijakan Efisiensi dalam Pengelolaan Anggaran Negara Indonesia Tahun 2025 Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang Berkeadilan Transparansi dan Akuntabilitas. *Unizar Law Review,* 8(1), 134–141. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.36679/ulr.v8i1.97.

Sumantri, I. (2025). Analisis Yuridis Terhadap Batasan Antara Kesalahan Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. *Journal of Gallery, Library, Archive, Museum (JGLAM) Terekam Jejak*, 1(2), 19–35. https://jpm.terekamjejak.com/index.php/jglam.

Suryadin, S. et. al. (2025). Analisis Prinsip–Prinsip Umum Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah berdasakan UU No.17 Tahun 2003. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 4(12), 4676–4686. https://doi.org/https://doi.org/10.55681/sentri.v4i12.5153.

Suyono, S. R. K. I. (2024). Implementasi Prinsip Check And Balances Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. *Prosiding Kajian Akademis Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan*, 407–446.

Talo, Y. Y. D. M. P. L. M. (2025). Penerapan Good Governance dan Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kinerja Pengelolaan Keuangan Pada Badan Keuangan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur. *Jurnal Riset Ilmu Akuntansi* Volume. 4, 4(1), 75–81. https://doi.org/https://doi.org/10.55606/akuntansi.v3i4.2915.

Tambun, T. T. R. Q. H. T. R. F. . (2026). Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Pada Kantor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Riau. *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa*, 07(01), 1–15. https://doi.org/https://doi.org/10.47134/villages.v7i1.415.

Tania, T. F. (2025). Penerapan Good Governance dan Pengendalian Internal dalam Meningkatkan Kinerja Pengelolaan Keuangan di Polrestabes Palembang. *As-Syirkah: Islamic Economics & Financial Journal,* 4(3), 380–392. https://doi.org/10.56672/assyirkah.v4i3.407.

Tjandra, W. R. (2022). *Hukum Adminitrasi Negara (D. M. Listianingsih (ed.); 3rd ed.).* Sinar Grafika.

Tohopi, M. R. R. H. A. Y. K. (2024). Kedudukan dan Kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Journal Evidence of Law,* 3(3), 323–339. https://jurnal.erapublikasi.id/index.php/JEL.

Tuilan, M. A. T. C. M. (2026). Kajian Hukum Tentang Penyalahgunaan Wewenang Sebagai Bentuk Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. *Inovasi: Jurnal Sosial Humaniora Dan Pendidikan*, 5(2), 219–231. https://doi.org/https://doi.org/10.55606/inovasi.v5i2.5818.

Wardana, R. I. A. F. R. (2024). Peran Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara. *POLYSCOPIA,* 1(3), 113–119. https://doi.org/https://doi.org/10.57251/polyscopia.v1i3.1361.

Wibowo, S. C. H. A. (2024). Pengaruh Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran dan Halaman III DIPA terhadap Realisasi Anggaran. *Jurnal Manajemen Pendidikan Dan Ilmu Sosial (JMPIS),* 5(4), 1266–1274. https://doi.org/https://doi.org/10.38035/jmpis.v5i4.

Widyana, R. A. (2026). Analisis Prinsi Transparansi dan Akuntabilitas Penggunaan dan Pengelolaan Keuangan Negara Pada Sektor Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. *Hukum Dinamika Ekselensia,* 08(1), 1–14. https://journalversa.com/s/index.php/hde.

Wijaya, F. M. J. M. V. Z. T. (2022). Analisis Pelaksanaan Sistem Penatausahaan dan Pertanggungjawaban Bendahara di Kantor Kecamatan Tombariri Kabupaten Minahasa. *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum (Ekonomi, Sosial, Budaya, Dan Hukum),* 5(2), 1328–1336.

Wulandari, L. et. al. (2025). Titik Singgung Hukum Administrasi Negara dan Pidana Dalam Pencegahan Tindak Pidana Korupsi. *Retorika: Journal of Law, Social, and Humanities,* 4(1), 16–33. https://doi.org/https://doi.org/10.69503/retorika.v4i1.1573.

Yuliani, A. et. al. (2024). Perbaikan dan Penguatan Keuangan Negara dalam Era Reformasi. *Equality: Journal of Law and Justice*, 1(1), 45–58. https://doi.org/https://doi.org/10.69836/equality-jlj.v1i1.17.

Yuliyana, I. / D. S. (2016). Pengaruh Penerapan E-Government dan Akuntabilitas Terhadap Persepsi Korupsi di Kementerian/ Lembaga. *Simposium Nasional Akuntansi* XIX, 1–25.

Yunus, M. et. al. (2026). Sistem Pengendalian Internal. *MUSYTARI: Nerava Akuntansi Manajemen, Ekonomi,* 25(5), 1–7.

Yusuf, N. H. S. H. R. N. W. (2021). Evaluasi Implementasi Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 Tentang Peneraan Standar Akuntansi Pemeintah Berbasis Akrual Pada Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi Utara. *Jurnal EMBA*, 9(64), 939–950.

Yuswanita, L. et. al. (2026). Analisis Literatur: Efektivitas Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Dalam Meningkatkan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. *YUME: Journal of Management,* 9(2), 208–219. https://doi.org/https://doi.org/10.37531/yume.v9i2.11463.

Zaneta, J. A. (2024). Membangun Sistem Pengendalian Internal untuk Menanggulangi Resiko Fraud di Perusahaan. *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia,* 1(4), 33–41. https://doi.org/https://doi.org/10.62383/majelis.v1i4.261.

Zen, N. H. A. F. R. (2025). Peran Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Good Governance di Era Digital. *INNOVATIVE: Journal*

of Social Science Research, 5(1), 29–40. https://j-innovative.org/index.php/Innovative.

Zulfaidah, R. M. A. K. M. (2026). Harmonisasi Sanksi Adminitratif dan Sanksi Pidana Terhadap Pejabat Publik yang Terlibat Konflik Kepentingan (Conflict of Interest) Dalam Pengadaan Barang dan Jasa. *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic And Legal Theory,* 4(1), 838–849. https://doi.org/https://doi.org/10.54957/jurnalku.v4i4.1183.

PROFIL PENULIS



Dr. Indah Febriani, S.H., M.H.

Penulis adalah dosen pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya sejak tahun 2002. Penulis menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya pada tahun 2000. Pada tahun 2008 penulis menyelesaikan studi S2 pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan pada tahun 2026 penulis menyelesaikan studi S3 pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya-Malang. Bidang kepakaran penulis adalah pada bidang Hukum Tata Negara dan Dasar-Dasar Ilmu Hukum. Beberapa mata kuliah yang pernah diampu oleh penulis antara lain Hukum Presiden, Sistem Pemerintahan Indonesia, Kapita Selekta Hukum Tata Negara, Pengantar Ilmu Hukum, Pengantar Hukum Indonesia, Filsafat Hukum, Sosiologi Hukum, dan Etika dan Tanggung Jawab Profesi.

Penulis juga aktif melaksanakan kegiatan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat sebaga bagian dari Tri Dharma Perguruan Tinggi. Selain itu penulis juga aktif menulis di beberapa jurnal ilmiah terindeks seperti *Scopus*, DOAJ, dan SINTA. Penulis juga aktif sebagai pembicara maupun peserta pada kegiatan- kegiatan ilmiah yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga baik skala nasional maupun internasional. Sebagai akademisi penulis juga kerap menjadi narasumber pada berbagai kegiatan seminar maupun pelatihan yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintahan khususnya di Kota Palembang Sumatera Selatan. Email Penulis: indahfebriani280279@gmail.com dan indahfebriani@fh.unsri.ac.id.

BAB 20
PERADILAN KEUANGAN NEGARA SENGKETA PAJAK; SENGKETA TATA USAHA NEGARA TERKAIT KEUANGAN, DAN PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENGUJI UU KEUANGAN

Andi Mohammad Agus Mustam, S.E., M.M., S.H., M.H.
Pengawai Direktorat Jendral Pajak Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Pendahuluan

Keuangan negara merupakan instrumen utama dalam penyelenggaraan negara modern karena melalui mekanisme keuangan negara pemerintah menjalankan fungsi pelayanan publik, pembangunan nasional, distribusi kesejahteraan, serta perlindungan hak-hak sosial masyarakat. Dalam negara hukum demokratis, pengelolaan keuangan negara tidak hanya dipandang sebagai persoalan administratif dan ekonomi semata, melainkan juga sebagai persoalan konstitusional yang berkaitan erat dengan prinsip kedaulatan rakyat, akuntabilitas pemerintahan, dan perlindungan hak warga negara (Asshiddiqie, 2010). Oleh sebab itu, setiap kebijakan dan tindakan pemerintah di bidang keuangan negara harus tunduk pada prinsip legalitas dan dapat diuji melalui mekanisme hukum yang tersedia. Dalam konteks Indonesia, konsep keuangan negara memiliki cakupan yang luas sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Keuangan negara tidak hanya terbatas pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tetapi juga meliputi seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan, penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak, hibah, serta pengelolaan keuangan daerah (Pasal 1 UU 17/2003).

Luasnya ruang lingkup tersebut menunjukkan bahwa setiap kebijakan fiskal dan administrasi keuangan negara memiliki konsekuensi hukum yang signifikan, baik terhadap negara maupun masyarakat. Di sisi lain, dinamika pengelolaan keuangan negara dalam praktiknya acap kali menimbulkan sengketa hukum. Sengketa tersebut muncul akibat perbedaan penafsiran terhadap norma perpajakan, keberatan atas tindakan administrasi pemerintahan di bidang keuangan, maupun ketidakpuasan masyarakat terhadap kebijakan fiskal yang dianggap bertentangan dengan konstitusi. Dalam negara hukum, sengketa semacam ini tidak dapat diselesaikan semata-mata melalui pendekatan kekuasaan administratif, tetapi harus diselesaikan melalui mekanisme peradilan yang independen dan imparsial (Hadjon, 1987).

Salah satu bentuk sengketa keuangan negara yang paling dominan adalah sengketa perpajakan. Pajak sebagai sumber utama penerimaan negara memiliki karakter memaksa berdasarkan undang-

undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945. Karakteristik tersebut menempatkan negara dalam posisi yang sangat kuat terhadap wajib pajak. Namun demikian, dalam praktik administrasi perpajakan tidak jarang muncul persoalan berupa ketidaksesuaian penetapan pajak, keberatan atas hasil pemeriksaan, maupun tindakan penagihan yang dianggap merugikan wajib pajak (Mardiasmo, 2022). Dalam kondisi demikian, Pengadilan Pajak hadir sebagai instrumen perlindungan hukum guna menjaga keseimbangan antara kewenangan negara dalam memungut pajak dan hak konstitusional warga negara. Keberadaan Pengadilan Pajak menjadi penting karena hukum pajak pada dasarnya berada pada titik pertemuan antara kepentingan negara untuk memperoleh penerimaan dan kepentingan individu untuk mendapatkan perlindungan atas hak-hak ekonominya. Negara membutuhkan pajak untuk membiayai pembangunan, tetapi pemungutan pajak yang dilakukan tanpa kepastian hukum berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan administratif (Soemitro, 2011). Oleh karena itu, sistem penyelesaian sengketa pajak harus mampu menghadirkan kepastian hukum, keadilan, dan efisiensi administrasi.

Selain sengketa perpajakan, pengelolaan keuangan negara juga melahirkan sengketa tata usaha negara yang berkaitan dengan tindakan administratif pemerintah di bidang keuangan. Sengketa tersebut dapat berupa pencabutan izin usaha, pembatalan kontrak pengadaan barang dan jasa, penetapan daftar hitam (*blacklist*), penundaan pencairan anggaran, hingga kebijakan administrasi yang berdampak pada hak keuangan warga negara atau badan hukum. Dalam perspektif hukum administrasi negara, tindakan pemerintah di bidang keuangan tetap harus tunduk pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), termasuk asas kepastian hukum, kecermatan, keterbukaan, dan larangan penyalahgunaan wewenang (Ridwan, 2020).

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) memegang peran penting dalam mengontrol tindakan administratif pemerintah agar tidak melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Fungsi kontrol yudisial terhadap tindakan administrasi keuangan negara menjadi sangat penting mengingat

luasnya diskresi pemerintah dalam pengelolaan anggaran dan pelaksanaan kebijakan fiskal. Tanpa adanya pengawasan yudisial, tindakan administrasi keuangan negara berpotensi menimbulkan praktik maladministrasi, penyalahgunaan kekuasaan, maupun pelanggaran hak-hak masyarakat (Marbun, 2013). Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, pengawasan terhadap keuangan negara tidak hanya dilakukan melalui mekanisme peradilan administrasi dan perpajakan, tetapi juga melalui pengujian konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Kehadiran MK sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) membawa perubahan penting dalam sistem pengawasan hukum terhadap kebijakan keuangan negara (Mahfud, 2011). Melalui kewenangan *judicial review*, MK dapat menguji konstitusionalitas undang-undang di bidang keuangan negara apabila dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Peran Mahkamah Konstitusi menjadi sangat strategis karena kebijakan keuangan negara seringkali berkaitan langsung dengan pemenuhan hak konstitusional warga negara, seperti hak atas pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan kesejahteraan sosial. Putusan-putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang perpajakan, APBN, sumber daya alam, maupun hubungan keuangan pusat dan daerah telah menunjukkan bahwa persoalan keuangan negara bukan sekadar persoalan teknis anggaran, tetapi juga persoalan konstitusionalitas dan keadilan sosial (Asshiddiqie, 2006). Maka dari itu, MK tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pengawal konstitusi, tetapi juga sebagai instrumen kontrol terhadap arah kebijakan ekonomi dan fiskal negara.

Di tengah meningkatnya kompleksitas tata kelola keuangan negara, keberadaan berbagai lembaga peradilan tersebut menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia berupaya membangun mekanisme *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan publik. Akan tetapi, dalam praktik masih terdapat berbagai problematika seperti tumpang tindih kewenangan, kompleksitas regulasi, rendahnya kepatuhan administrasi, serta belum optimalnya perlindungan hukum bagi masyarakat (Sutedi, 2012). Kondisi tersebut menuntut penguatan sistem peradilan keuangan negara agar

mampu menjawab tantangan globalisasi ekonomi, digitalisasi administrasi perpajakan, serta meningkatnya tuntutan transparansi publik. Berdasarkan kajian di atas, pembahasan mengenai peradilan keuangan negara menjadi penting guna memahami bagaimana mekanisme hukum bekerja dalam mengawasi pengelolaan keuangan negara dan melindungi hak-hak warga negara. Oleh karena itu, pada bab ini akan mengkaji secara komprehensif mengenai sengketa pajak, sengketa tata usaha negara terkait keuangan negara, serta peran Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang di bidang keuangan negara sebagai bagian dari upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan konstitusional.

Konsep dan Ruang Lingkup Peradilan Keuangan Negara

1. Konsep Peradilan Keuangan Negara

Peradilan keuangan negara pada hakikatnya merupakan bagian dari mekanisme pengawasan yudisial terhadap pengelolaan keuangan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam negara hukum modern, pengelolaan keuangan negara tidak dapat dilepaskan dari prinsip akuntabilitas dan supremasi hukum karena seluruh penggunaan uang negara bersumber dari kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya harus dipertanggungjawabkan secara konstitusional (Asshiddiqie, 2010). Oleh sebab itu, setiap tindakan pemerintah di bidang keuangan harus tunduk pada kontrol hukum melalui lembaga peradilan.

Konsep peradilan keuangan negara berkembang seiring dengan meningkatnya peran negara dalam bidang ekonomi dan kesejahteraan sosial. Negara tidak lagi hanya berfungsi sebagai penjaga ketertiban (*nachtwakerstaat*), melainkan aktif mengelola sumber daya ekonomi, mengatur distribusi kesejahteraan, dan melakukan intervensi fiskal demi kepentingan publik (Budiardjo, 2008). Kondisi tersebut menyebabkan semakin luasnya kewenangan pemerintah dalam mengelola penerimaan, pengeluaran, perpajakan, subsidi, investasi, pengadaan barang dan jasa, hingga pengelolaan kekayaan negara.

Semakin luas kewenangan tersebut, semakin besar pula potensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maladministrasi, dan sengketa hukum. Dalam konteks tersebut, peradilan keuangan negara berfungsi sebagai instrumen *checks and balances* untuk memastikan bahwa setiap kebijakan dan tindakan pemerintah di bidang keuangan dilaksanakan sesuai dengan prinsip negara hukum. Peradilan menjadi sarana pengujian legalitas tindakan pemerintah sekaligus perlindungan hukum bagi masyarakat yang dirugikan akibat keputusan atau tindakan administrasi negara di bidang keuangan (Hadjon, 1987). Berbeda dengan konsep peradilan pidana yang berorientasi pada penghukuman pelaku tindak pidana, peradilan keuangan negara lebih menekankan pada aspek pengawasan legalitas, perlindungan hak warga negara, dan pemulihan kerugian hukum akibat tindakan administrasi atau kebijakan fiskal pemerintah. Oleh karena itu, ruang lingkupnya bersifat multidimensional karena mencakup aspek hukum administrasi negara, hukum pajak, hukum tata negara, hingga hukum keuangan publik. Dalam sistem hukum Indonesia, istilah "peradilan keuangan negara" memang tidak dikenal secara eksplisit sebagai salah satu lingkungan peradilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Akan tetapi, secara substantif praktik penyelesaian sengketa keuangan negara tersebar dalam berbagai lembaga peradilan sesuai kompetensinya masing-masing (UU 48/2009). Hal ini menunjukkan bahwa sengketa keuangan negara memiliki karakter yang kompleks dan tidak dapat ditangani oleh satu rezim hukum semata.

Secara teoritis, peradilan keuangan negara dapat dipahami dalam dua pendekatan. Pertama, pendekatan sempit, yaitu peradilan yang secara langsung menangani sengketa terkait penerimaan dan pengeluaran negara, terutama sengketa perpajakan dan perbendaharaan negara. Kedua, pendekatan luas, yaitu seluruh mekanisme peradilan yang berkaitan dengan pengujian legalitas kebijakan keuangan negara, termasuk pengujian konstitusionalitas undang-undang keuangan oleh Mahkamah Konstitusi (Sutedi, 2012). Pendekatan kedua lebih relevan dalam konteks negara modern karena kebijakan fiskal

seringkali berkaitan langsung dengan hak-hak konstitusional warga negara. Peradilan keuangan negara juga memiliki keterkaitan erat dengan konsep *good governance*. Tata kelola pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan supremasi hukum dalam pengelolaan keuangan publik (Ridwan, 2020). Tanpa adanya mekanisme peradilan yang independen, pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara akan bersifat administratif semata dan rentan dipengaruhi kepentingan politik kekuasaan. Dengan demikian, keberadaan lembaga peradilan menjadi elemen penting dalam menjaga integritas sistem keuangan negara. Selain itu, perkembangan globalisasi ekonomi dan digitalisasi administrasi keuangan negara turut memperluas dimensi sengketa keuangan publik. Modernisasi sistem perpajakan elektronik, pengadaan barang dan jasa berbasis digital, serta transaksi keuangan negara berbasis teknologi informasi menciptakan tantangan baru dalam sistem pembuktian dan pengawasan hukum (Mardiasmo, 2018). Oleh karena itu, konsep peradilan keuangan negara harus dipahami secara dinamis sesuai perkembangan sistem administrasi pemerintahan modern.

2. Ruang Lingkup Peradilan Keuangan Negara

Ruang lingkup peradilan keuangan negara mencakup seluruh bentuk sengketa hukum yang berkaitan dengan pengelolaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, ruang lingkup tersebut tersebar dalam beberapa cabang peradilan sesuai karakter sengketanya.

a. Sengketa Perpajakan

   Sengketa perpajakan merupakan bagian paling dominan dalam peradilan keuangan negara karena pajak menjadi sumber utama penerimaan negara. Sengketa ini timbul akibat perbedaan penafsiran atau keberatan wajib pajak terhadap keputusan administrasi perpajakan yang dikeluarkan oleh fiskus (Mardiasmo, 2022).

Karakteristik sengketa perpajakan terletak pada hubungan hukum yang tidak seimbang antara negara dan wajib pajak. Negara memiliki kewenangan memaksa berdasarkan undang-undang, sedangkan wajib pajak berada dalam posisi yang wajib memenuhi kewajiban perpajakan. Oleh sebab itu, Pengadilan Pajak dibentuk sebagai mekanisme perlindungan hukum guna mencegah tindakan sewenang-wenang aparat perpajakan. Objek sengketa perpajakan meliputi:

1) Surat Ketetapan Pajak (SKP);
2) Surat Tagihan Pajak (STP);
3) Keputusan keberatan;
4) Penagihan pajak;
5) Sanksi administrasi perpajakan. Dalam perspektif hukum keuangan negara, sengketa perpajakan tidak hanya berkaitan dengan penerimaan negara, tetapi juga menyangkut perlindungan hak milik warga negara dan kepastian hukum dalam pemungutan pajak (Soemitro, 2011).

b. Sengketa Tata Usaha Negara di Bidang Keuangan

Selain perpajakan, sengketa keuangan negara juga muncul dalam bentuk sengketa tata usaha negara akibat tindakan administratif pemerintah di bidang keuangan publik. Sengketa ini terjadi apabila pejabat administrasi negara mengeluarkan keputusan yang menimbulkan akibat hukum bagi individu atau badan hukum. Objek sengketa dapat berupa:

1) Keputusan pengadaan barang dan jasa;
2) Pencabutan izin investasi;
3) Penetapan blacklist perusahaan;
4) Pengelolaan hibah dan bantuan sosial;
5) Sengketa perizinan yang berkaitan dengan penerimaan negara. Dalam konteks ini, PTUN memiliki fungsi strategis sebagai pengontrol legalitas tindakan pemerintahan. Pengawasan tersebut penting untuk mencegah penyalahgunaan diskresi administratif dalam pengelolaan keuangan negara (Marbun, 2013).

Perluasan kewenangan PTUN pasca lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan semakin memperkuat kontrol yudisial terhadap tindakan pemerintah. Tidak hanya keputusan tertulis, tindakan faktual pemerintah yang menimbulkan kerugian juga dapat diuji legalitasnya melalui mekanisme peradilan administrasi (UU 30/2014).

c. Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Keuangan
Ruang lingkup peradilan keuangan negara juga mencakup pengujian undang-undang di bidang keuangan negara oleh Mahkamah Konstitusi. Pengujian ini dilakukan apabila terdapat dugaan bahwa norma hukum di bidang keuangan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan ini sangat penting karena kebijakan fiskal pada dasarnya merupakan instrumen politik hukum negara yang berdampak langsung terhadap hak-hak konstitusional masyarakat (Mahfud, 2011). Misalnya, kebijakan perpajakan dapat mempengaruhi hak ekonomi warga negara, sedangkan kebijakan anggaran pendidikan berkaitan dengan hak atas pendidikan sebagaimana dijamin konstitusi.

Mahkamah Konstitusi berfungsi memastikan bahwa kebijakan keuangan negara tetap berada dalam koridor konstitusional dan tidak melanggar prinsip keadilan sosial. Dalam beberapa putusannya, MK bahkan menegaskan bahwa APBN bukan sekadar dokumen administratif, melainkan instrumen konstitusional untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat (Asshiddiqie, 2006).

d. Sengketa Keuangan Daerah
Desentralisasi fiskal pasca reformasi juga melahirkan berbagai sengketa terkait pengelolaan keuangan daerah. Sengketa tersebut meliputi:
   a. Perselisihan dana transfer pusat dan daerah;
   b. Sengketa APBD;
   c. Penyalahgunaan anggaran daerah;
   d. Sengketa kewenangan fiskal antar daerah. Peningkatan otonomi daerah menyebabkan pemerintah daerah memiliki kewenangan besar dalam pengelolaan keuangan publik. Akan tetapi, perluasan kewenangan tersebut juga

meningkatkan risiko korupsi, konflik kepentingan, dan penyalahgunaan anggaran (Mardiasmo, 2018). Oleh sebab itu, pengawasan yudisial terhadap keuangan daerah menjadi semakin penting.

e. Keterkaitan Dengan Tindak Pidana Korupsi
Dalam praktiknya, sengketa administrasi keuangan negara sering berkembang menjadi perkara pidana korupsi apabila ditemukan unsur kerugian negara dan penyalahgunaan kewenangan. Hal ini menunjukkan adanya irisan antara hukum administrasi keuangan negara dan hukum pidana korupsi. Namun demikian, tidak setiap kesalahan administrasi dapat langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Pendekatan hukum administrasi tetap harus dikedepankan untuk membedakan antara maladministrasi, pelanggaran administratif, dan perbuatan pidana (Adji, 2009). Kesalahan dalam memahami batas tersebut berpotensi menimbulkan kriminalisasi kebijakan yang dapat menghambat efektivitas birokrasi pemerintahan.

3. Karakteristik Peradilan Keuangan Negara

Peradilan keuangan negara memiliki beberapa karakteristik khusus, yaitu:

a. Bersifat Teknis dan Kompleks
Perkara keuangan negara umumnya melibatkan aspek teknis akuntansi, perpajakan, administrasi publik, dan pengelolaan anggaran sehingga memerlukan kompetensi khusus dari aparat penegak hukum (Sutedi, 2014).

b. Berkaitan dengan Kepentingan Publik
Setiap putusan dalam sengketa keuangan negara tidak hanya berdampak pada para pihak, tetapi juga terhadap stabilitas fiskal dan kepentingan masyarakat luas.

c. Memiliki Dimensi Konstitusional
Kebijakan keuangan negara berkaitan langsung dengan pelaksanaan amanat konstitusi mengenai kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial.

d. Mengandung Aspek Pengawasan Kekuasaan

Peradilan keuangan negara berfungsi sebagai instrumen pengawasan terhadap penggunaan kewenangan pemerintah di bidang fiskal dan administrasi keuangan.

Sengketa Pajak Dalam Sistem Peradilan Indonesia

1. Hakikat Sengketa Pajak Dalam Negara Hukum

Pajak merupakan sumber utama penerimaan negara yang memiliki fungsi strategis dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional. Dalam perspektif hukum tata negara, pajak bukan sekadar instrumen fiskal, melainkan manifestasi hubungan hukum antara negara dan warga negara yang didasarkan pada prinsip konstitusionalitas (Asshiddiqie, 2010). Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa "pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang." Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemungutan pajak hanya dapat dilakukan berdasarkan legitimasi hukum dan tidak boleh dijalankan secara sewenang-wenang. Karakteristik pajak yang bersifat memaksa menempatkan negara dalam posisi dominan terhadap wajib pajak. Negara memiliki kewenangan atributif untuk menentukan besarnya pajak terutang, melakukan pemeriksaan, menerbitkan surat ketetapan pajak, bahkan melakukan tindakan penagihan secara paksa (Soemitro, 2011). Di sisi lain, wajib pajak berada dalam posisi yang wajib memenuhi kewajiban perpajakannya meskipun seringkali terdapat perbedaan penafsiran terhadap norma perpajakan maupun perhitungan fiskal yang dilakukan oleh otoritas pajak. Dalam praktik administrasi perpajakan, perbedaan kepentingan tersebut melahirkan sengketa pajak. Sengketa pajak pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari sistem *self assessment* yang dianut Indonesia.

Dalam sistem ini, wajib pajak diberikan kewenangan untuk menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri kewajiban perpajakannya (Mardiasmo, 2011). Akan tetapi, otoritas pajak tetap memiliki kewenangan melakukan koreksi melalui pemeriksaan pajak. Ketika hasil koreksi tersebut dianggap

tidak sesuai oleh wajib pajak, maka timbullah sengketa perpajakan. Secara normatif, sengketa pajak didefinisikan sebagai sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan antara wajib pajak atau penanggung pajak dengan pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan banding atau gugatan kepada Pengadilan Pajak (lihat, Pasal 1 angka 5 UU 14/2002). Definisi ini menunjukkan bahwa sengketa pajak merupakan sengketa administrasi negara yang memiliki karakter khusus karena berkaitan dengan kewenangan fiskal negara. Sengketa pajak tidak dapat dipandang semata-mata sebagai konflik teknis mengenai angka atau besaran pajak terutang. Lebih jauh, sengketa pajak mencerminkan pertarungan antara kepentingan negara dalam mengoptimalkan penerimaan negara dan hak warga negara atas kepastian hukum serta perlindungan hak milik (Gunadi, 2016). Oleh sebab itu, mekanisme penyelesaian sengketa pajak harus mampu menjaga keseimbangan antara fungsi budgetair pajak dan perlindungan hak konstitusional wajib pajak.

2. Dasar Hukum Sengketa Pajak Di Indonesia

Sistem penyelesaian sengketa pajak di Indonesia memiliki dasar hukum yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Landasan konstitusionalnya terdapat dalam Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan prinsip legalitas pemungutan pajak. Ketentuan tersebut menjadi dasar bahwa seluruh tindakan administrasi perpajakan harus dilakukan berdasarkan undang-undang. Secara khusus, pengaturan mengenai sengketa pajak diatur dalam: (a) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, (b) Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), (c) Undang-Undang Pajak Penghasilan (d) Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai, (e) peraturan pelaksana di bidang administrasi perpajakan. Pengadilan Pajak dibentuk sebagai badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi wajib pajak atau penanggung pajak yang mencari keadilan terhadap sengketa perpajakan (Pasal 2 UU 14/2002).

Keberadaan Pengadilan Pajak menunjukkan pengakuan negara terhadap pentingnya perlindungan hukum dalam bidang perpajakan. Namun demikian, secara kelembagaan Pengadilan Pajak memiliki karakter yang unik dan sering menjadi objek kritik akademik. Meskipun menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman, pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan Pengadilan Pajak masih berada di bawah Kementerian Keuangan, sedangkan pembinaan teknis yudisial berada di bawah Mahkamah Agung (Pudyatmoko, 2009). Kondisi dualisme tersebut menimbulkan perdebatan mengenai independensi Pengadilan Pajak karena sengketa yang diperiksa justru melibatkan institusi yang secara administratif menaunginya. Dari perspektif negara hukum, independensi lembaga peradilan merupakan syarat fundamental untuk menjamin *fair trial* dan perlindungan hak warga negara. Atas dasar hal itu, berbagai kalangan menilai bahwa sistem kelembagaan Pengadilan Pajak perlu direformasi agar sepenuhnya berada di bawah Mahkamah Agung guna menghindari potensi konflik kepentingan (Mahfud, 2012).

3. Jenis-Jenis Sengketa Pajak

Dalam praktiknya, sengketa perpajakan dapat dibedakan menjadi beberapa bentuk berdasarkan objek sengketanya.

a. Sengketa Atas Surat Ketetapan Pajak
   Sengketa ini merupakan bentuk sengketa yang paling umum terjadi. Surat Ketetapan Pajak (SKP) diterbitkan oleh otoritas pajak setelah dilakukan pemeriksaan terhadap wajib pajak. SKP dapat berupa:
   1) Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB);
   2) Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan (SKPKBT);
   3) Surat Ketetapan Pajak Nihil (SKPN);
   4) Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar (SKPLB) (Mardiasmo, 2022). Persoalan utama dalam sengketa SKP biasanya berkaitan dengan perbedaan interpretasi terhadap transaksi perpajakan, pengakuan biaya, penghitungan penghasilan kena pajak, maupun penerapan sanksi administrasi.

b. Sengketa Penagihan Pajak
   Sengketa penagihan pajak timbul akibat tindakan penagihan aktif oleh negara, seperti:
   1) Surat Paksa;
   2) Penyitaan;
   3) Pencegahan;
   4) Penyanderaan (*gijzeling*) (Sutedi, 2013). Dalam perspektif hak asasi manusia, tindakan penagihan paksa sering menimbulkan persoalan karena berpotensi membatasi hak kebebasan dan hak kepemilikan wajib pajak. Karena itu, tindakan penagihan harus dilakukan secara proporsional dan sesuai prosedur hukum.

c. Sengketa Keberatan Pajak
   Keberatan merupakan upaya administratif yang diajukan wajib pajak kepada Direktorat Jenderal Pajak atas ketetapan pajak yang dianggap tidak sesuai. Mekanisme ini mencerminkan prinsip *administrative review* sebelum sengketa dibawa ke pengadilan (Resmi, 2021). Namun dalam praktik, mekanisme keberatan sering dikritik karena otoritas yang memutus keberatan masih berada dalam institusi yang sama dengan pihak yang menerbitkan ketetapan pajak. Hal tersebut menimbulkan keraguan terhadap objektivitas proses penyelesaian keberatan.

d. Sengketa Banding dan Gugatan
   Banding diajukan terhadap keputusan keberatan, sedangkan gugatan diajukan terhadap pelaksanaan penagihan pajak atau keputusan tertentu yang tidak melalui mekanisme keberatan (UU 14/2002). Banding dan gugatan di Pengadilan Pajak menjadi sarana utama kontrol yudisial terhadap tindakan administrasi perpajakan. Dalam konteks ini, hakim pajak memiliki peran penting dalam menyeimbangkan kepentingan negara dan perlindungan hak wajib pajak.

4. Prosedur Penyelesaian Sengketa Pajak

a. Upaya Administratif: Keberatan
   Tahap awal penyelesaian sengketa pajak dilakukan melalui mekanisme keberatan kepada Direktorat Jenderal Pajak. Wajib

pajak yang tidak setuju terhadap ketetapan pajak dapat mengajukan keberatan dalam jangka waktu tertentu sesuai ketentuan perundang-undangan. Keberatan merupakan bentuk perlindungan hukum administratif yang bertujuan memberikan kesempatan kepada otoritas pajak untuk melakukan koreksi internal sebelum sengketa masuk ke ranah peradilan.

b. Banding ke Pengadilan Pajak
   Apabila wajib pajak tidak puas terhadap keputusan keberatan, maka dapat mengajukan banding ke Pengadilan Pajak. Pengadilan Pajak memiliki kewenangan memeriksa dan memutus sengketa berdasarkan fakta persidangan dan alat bukti yang diajukan para pihak (Pudyatmoko, 2014). Berbeda dengan peradilan perdata biasa, hakim dalam sengketa pajak memiliki peran aktif dalam menggali kebenaran materiil karena perkara perpajakan sangat bersifat teknis dan kompleks.
c. Gugatan Pajak
   Gugatan dapat diajukan terhadap tindakan penagihan pajak atau keputusan administratif tertentu yang dianggap merugikan wajib pajak. Gugatan berfungsi sebagai instrumen kontrol terhadap tindakan koersif pemerintah di bidang perpajakan (Sutedi, 2015).
d. Peninjauan Kembali Ke Mahkamah Agung
   Putusan Pengadilan Pajak bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap. Akan tetapi, para pihak masih dapat mengajukan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung berdasarkan alasan tertentu sebagaimana diatur undang-undang (Pasal 77 UU 14/2002). Mekanisme peninjauan kembali menunjukkan bahwa sistem sengketa pajak tetap berada dalam kerangka kekuasaan kehakiman nasional.

5. Problematika Sengketa Pajak Di Indonesia

a. Ketimpangan Posisi Antara Negara dan Wajib Pajak
   Dalam praktik, posisi negara jauh lebih dominan dibandingkan wajib pajak. Negara memiliki perangkat hukum, data, dan kewenangan koersif yang kuat, sedangkan wajib pajak seringkali memiliki keterbatasan akses informasi dan

kemampuan pembelaan hukum (Gunadi. 2018). Ketimpangan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakadilan apabila tidak diimbangi dengan mekanisme peradilan yang independen dan profesional.

b. Kompleksitas Regulasi Perpajakan
   Regulasi perpajakan Indonesia sangat dinamis dan sering mengalami perubahan. Kompleksitas tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan meningkatkan potensi sengketa antara wajib pajak dan fiskus (Rahayu, 2017). Selain itu, multitafsir norma perpajakan sering dimanfaatkan secara berbeda oleh otoritas pajak dan wajib pajak.
c. Persoalan Independensi Pengadilan Pajak
   Dualisme pembinaan Pengadilan Pajak menjadi isu serius dalam sistem peradilan pajak Indonesia. Ketergantungan administratif pada Kementerian Keuangan dipandang berpotensi mempengaruhi independensi kelembagaan (Mahfud, 2011).
d. Tingginya Biaya Kepatuhan Pajak
   Proses penyelesaian sengketa pajak membutuhkan biaya besar, tenaga ahli, dan waktu yang panjang. Kondisi tersebut menyebabkan akses terhadap keadilan perpajakan lebih mudah dijangkau oleh korporasi besar dibandingkan wajib pajak kecil atau menengah.
e. Digitalisasi dan Tantangan Pembuktian
   Perkembangan ekonomi digital menciptakan tantangan baru dalam administrasi perpajakan. Transaksi elektronik lintas negara mempersulit proses pemeriksaan dan pembuktian dalam sengketa pajak (Darussalam dan Danny, 2019).

6. Analisis Kritis Terhadap Sistem Sengketa Pajak

Secara konseptual, sistem sengketa pajak Indonesia telah menunjukkan adanya pengakuan terhadap prinsip *due process of law* dalam administrasi perpajakan. Akan tetapi, secara substantif masih terdapat kecenderungan dominasi kepentingan penerimaan negara dibandingkan perlindungan hak wajib pajak. Orientasi target penerimaan pajak seringkali mempengaruhi pola pemeriksaan dan penegakan hukum perpajakan. Dalam kondisi

tertentu, aparat perpajakan lebih berorientasi pada optimalisasi penerimaan dibandingkan penciptaan kepastian hukum (Gunadi, 2015).

Akibatnya, sengketa pajak tidak jarang dipandang sebagai instrumen fiskal semata, bukan mekanisme perlindungan hukum. Padahal dalam negara hukum demokratis, pajak harus diposisikan sebagai kontrak sosial antara negara dan warga negara. Kepatuhan pajak tidak hanya ditentukan oleh kemampuan koersif negara, tetapi juga oleh tingkat kepercayaan masyarakat terhadap keadilan sistem perpajakan (Smith, 1776). Oleh sebab itu, reformasi sistem sengketa pajak harus diarahkan pada penguatan independensi peradilan, penyederhanaan regulasi, peningkatan transparansi administrasi perpajakan, serta perlindungan hak wajib pajak.

Sengketa Tata Usaha Negara Terkait Keuangan Negara

1. Hakikat Sengketa Tata Usaha Negara Dalam Bidang Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari tindakan administrasi pemerintahan. Hampir seluruh kebijakan fiskal dan pengelolaan anggaran diwujudkan melalui keputusan maupun tindakan pejabat administrasi negara. Oleh sebab itu, dalam praktik ketatanegaraan modern, sengketa keuangan negara tidak hanya muncul dalam ranah perpajakan, tetapi juga berkembang dalam bentuk sengketa tata usaha negara (TUN) yang berkaitan dengan penggunaan kewenangan administratif pemerintah (Hadjon, 2008). Sengketa tata usaha negara terkait keuangan negara muncul ketika keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan di bidang keuangan menimbulkan kerugian bagi individu, badan hukum, maupun pelaku usaha. Sengketa tersebut dapat berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah, pengelolaan anggaran, pencabutan izin usaha, distribusi bantuan sosial, pengelolaan dana hibah, hingga kebijakan administrasi fiskal daerah (Ridwan, 2020). Dengan demikian, sengketa TUN di bidang keuangan negara memiliki dimensi yang luas karena bersentuhan langsung dengan aktivitas pemerintahan

dan pelayanan publik. Dalam perspektif hukum administrasi negara, tindakan pemerintah di bidang keuangan pada prinsipnya harus tunduk pada asas legalitas.

Setiap penggunaan kewenangan administrasi wajib memiliki dasar hukum yang jelas serta dilaksanakan sesuai prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (Utrecht, 1985). Prinsip tersebut penting untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam pengelolaan keuangan publik. Keuangan negara memiliki karakter strategis karena berkaitan langsung dengan kepentingan publik dan pembangunan nasional. Oleh sebab itu, setiap keputusan administrasi yang berkaitan dengan keuangan negara harus dapat diuji legalitasnya melalui mekanisme peradilan. Pengujian tersebut tidak hanya menyangkut kesesuaian prosedur formal, tetapi juga substansi penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan (Marbun, 2013). Dalam konteks negara hukum demokratis, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki fungsi penting sebagai instrumen pengawasan yudisial terhadap tindakan administrasi negara. Keberadaan PTUN bertujuan menjaga keseimbangan antara kewenangan pemerintah dan perlindungan hak-hak masyarakat (Hadjon, 1987). Tanpa adanya kontrol peradilan, kewenangan administrasi di bidang keuangan berpotensi melahirkan praktik maladministrasi, diskriminasi kebijakan, serta penyalahgunaan anggaran negara.

2. Dasar Hukum Sengketa Tata Usaha Negara Terkait Keuangan Negara

Dasar hukum penyelesaian sengketa tata usaha negara di Indonesia diatur dalam: (a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (b) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN, (c) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU PTUN (d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (e) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, (f) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Sebelum lahirnya UU Administrasi Pemerintahan, objek sengketa PTUN terbatas pada

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat tertulis, konkrit, individual, dan final. Namun setelah diberlakukannya UU Administrasi Pemerintahan, cakupan objek sengketa menjadi lebih luas karena tindakan faktual pemerintah juga dapat diuji legalitasnya (UU 30/2014).

Perluasan tersebut membawa implikasi besar terhadap sengketa keuangan negara karena banyak tindakan administratif pemerintah di bidang keuangan sebelumnya sulit dijangkau oleh mekanisme PTUN. Kini, masyarakat memiliki ruang perlindungan hukum yang lebih luas terhadap tindakan pemerintahan yang dianggap merugikan. Selain itu, perkembangan hukum administrasi modern juga menempatkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai parameter utama dalam menguji legalitas tindakan pemerintah (Ridwan, 2020). Sebagai konsekuensinya, pengujian di PTUN tidak hanya melihat kesesuaian tindakan dengan undang-undang, tetapi juga menilai apakah tindakan tersebut memenuhi prinsip keadilan, proporsionalitas, keterbukaan, dan larangan penyalahgunaan wewenang.

3. Objek Sengketa Tata Usaha Negara Di Bidang Keuangan Negara

a. Sengketa Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan salah satu sektor yang paling sering menimbulkan sengketa administrasi keuangan negara. Pengadaan memiliki nilai strategis karena berkaitan langsung dengan penggunaan APBN maupun APBD (Sutedi, 2019). Dalam praktiknya, proses tender dan kontrak pengadaan sering memunculkan konflik antara peserta lelang dengan pejabat pengadaan. Bentuk sengketa yang umum terjadi meliputi: diskualifikasi peserta tender, penetapan pemenang lelang, pembatalan kontrak pengadaan, penetapan daftar hitam (*blacklist*), dugaan penyalahgunaan prosedur tender (Sutedi, 2019).

Sengketa pengadaan barang dan jasa tidak hanya menyangkut kepentingan privat pelaku usaha, tetapi juga

berkaitan dengan prinsip efisiensi dan akuntabilitas penggunaan uang negara. Dengan begitu, pengawasan yudisial terhadap proses pengadaan menjadi penting guna mencegah praktik korupsi dan kolusi. Dalam perspektif hukum administrasi, tindakan pejabat pengadaan harus memenuhi prinsip transparansi, persaingan sehat, dan non-diskriminasi. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut dapat menjadi dasar pengajuan gugatan ke PTUN (Harahap, 2016).

b. Sengketa Perizinan dan Investasi
Kebijakan perizinan usaha yang berkaitan dengan sektor-sektor strategis sering memiliki implikasi langsung terhadap penerimaan negara dan keuangan daerah. Pencabutan izin tambang, izin perkebunan, atau izin investasi dapat menimbulkan sengketa administratif yang berdampak besar terhadap stabilitas ekonomi dan penerimaan negara (Manan, 2004). Dalam beberapa kasus, pemerintah menggunakan alasan kepentingan umum atau pelanggaran administrasi untuk mencabut izin usaha. Namun apabila tindakan tersebut dilakukan tanpa dasar hukum yang jelas atau melanggar prosedur, maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Sengketa semacam ini menunjukkan bahwa kebijakan keuangan negara tidak dapat dipisahkan dari perlindungan kepastian hukum bagi dunia usaha. Ketidakpastian administrasi perizinan berpotensi menurunkan kepercayaan investor dan menghambat pertumbuhan ekonomi nasional (Asshiddiqie, 2010).

c. Sengketa Hibah dan Bantuan Sosial
Pengelolaan dana hibah dan bantuan sosial juga sering menimbulkan sengketa administrasi. Persoalan biasanya muncul akibat: penolakan pencairan dana, penghentian bantuan, perubahan kebijakan distribusi anggaran, dugaan diskriminasi penerima bantuan (Mardiasmo, 2018). Karena dana hibah dan bantuan sosial berkaitan dengan hak ekonomi masyarakat, maka tindakan administrasi pemerintah dalam pengelolaannya harus memenuhi prinsip keadilan dan akuntabilitas.

d. Sengketa Keuangan Daerah

Era otonomi daerah memperluas kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan publik. Akan tetapi, perluasan kewenangan tersebut juga meningkatkan potensi sengketa administratif di daerah (Nurcholis, 2007). Sengketa dapat berkaitan dengan: pengelolaan APBD, distribusi anggaran daerah, pajak dan retribusi daerah, dana transfer pusat dan daerah, kebijakan belanja publik daerah. Dalam praktiknya, sengketa keuangan daerah sering dipengaruhi faktor politik lokal dan konflik kepentingan antar elite daerah. Hal tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah tidak hanya merupakan persoalan administratif, tetapi juga persoalan tata kelola pemerintahan daerah.

4. Peran PTUN Dalam Mengontrol Tindakan Administrasi Keuangan Negara

PTUN memiliki fungsi strategis dalam mewujudkan prinsip *checks and balances* terhadap kekuasaan eksekutif. Dalam bidang keuangan negara, PTUN berfungsi memastikan bahwa tindakan administrasi pemerintah dilakukan sesuai hukum dan tidak melanggar hak masyarakat (Marbun, 2013). Fungsi kontrol PTUN meliputi: (a) menguji legalitas keputusan administrasi, (b) menilai ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang, (c) menguji kepatuhan terhadap prosedur administrasi, (d) menilai penerapan AUPB, (e) memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat. Keberadaan PTUN sangat penting karena pemerintah modern memiliki ruang diskresi yang luas dalam pengelolaan anggaran dan kebijakan fiskal. Diskresi diperlukan untuk efektivitas pemerintahan, tetapi tanpa pengawasan yudisial diskresi dapat berubah menjadi tindakan sewenang-wenang (Ridwan, 2020).

Dalam perkembangannya, PTUN tidak lagi hanya berfungsi sebagai "corong undang-undang" yang menilai legalitas formal tindakan pemerintah. PTUN juga mulai mengembangkan pendekatan substantif dengan menilai rasionalitas dan proporsionalitas kebijakan administrasi (Hadjon, 1987). Perubahan paradigma tersebut menunjukkan berkembangnya

konsep *welfare state*, di mana pengawasan terhadap tindakan administrasi tidak cukup hanya berorientasi pada prosedur, tetapi juga pada perlindungan hak-hak warga negara.

5. Problematika Sengketa TUN Terkait Keuangan Negara

a. Tumpang Tindih Kewenangan Peradilan
   Salah satu persoalan utama dalam sengketa administrasi keuangan negara adalah tumpang tindih kewenangan antara PTUN, Pengadilan Tipikor, dan lembaga pengawasan internal pemerintah (Adji, 2009). Dalam beberapa kasus, tindakan administrasi yang sebenarnya merupakan maladministrasi justru langsung diproses sebagai tindak pidana korupsi. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi mengkriminalisasi kebijakan administrasi.
b. Kriminalisasi Kebijakan Administrasi
   Pejabat pemerintah sering menghadapi dilema dalam pengambilan keputusan karena khawatir kebijakan administratif yang diambil akan berujung pada proses pidana. Akibatnya, muncul fenomena *bureaucratic fear* atau ketakutan birokrasi dalam menggunakan diskresi (Atmasasmita, 2001). Padahal tidak semua kesalahan administrasi dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Dalam negara hukum administrasi, penyelesaian melalui mekanisme administrasi seharusnya menjadi pendekatan utama sebelum menggunakan instrumen pidana.
c. Lemahnya Kepatuhan Terhadap Putusan PTUN
   Problematika lain adalah rendahnya tingkat kepatuhan pejabat pemerintah terhadap putusan PTUN. Tidak jarang putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tidak dilaksanakan secara efektif oleh badan atau pejabat pemerintahan (Harahap, 2016). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas perlindungan hukum administrasi masih menghadapi tantangan serius dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.
d. Kompleksitas Regulasi Administrasi Keuangan
   Regulasi keuangan negara sangat kompleks dan tersebar dalam banyak peraturan sektoral. Kompleksitas tersebut sering

menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan dan meningkatkan potensi sengketa hukum (Sutedi, 2012).

6. Analisis Kritis Terhadap Sengketa TUN Di Bidang Keuangan Negara

Sengketa tata usaha negara terkait keuangan negara pada dasarnya mencerminkan hubungan yang kompleks antara kekuasaan administrasi dan perlindungan hak warga negara. Dalam negara modern, pemerintah membutuhkan ruang diskresi yang cukup luas untuk menjalankan fungsi pelayanan publik dan pengelolaan anggaran secara efektif. Akan tetapi, perluasan kewenangan tersebut harus diimbangi dengan mekanisme pengawasan hukum yang kuat (Budiardjo, 2008).

Permasalahan utama dalam sistem administrasi keuangan negara Indonesia terletak pada kecenderungan dominasi pendekatan kekuasaan dibandingkan pendekatan pelayanan publik. Dalam banyak kasus, tindakan administrasi masih dipandang sebagai hak prerogatif pemerintah, bukan sebagai bentuk pelayanan yang harus tunduk pada prinsip akuntabilitas dan perlindungan hak warga negara. Selain itu, berkembangnya paradigma hukum pidana dalam pengawasan keuangan negara juga memunculkan persoalan serius. Pendekatan represif yang terlalu dominan berpotensi melemahkan efektivitas birokrasi dan menghambat inovasi kebijakan publik (Mahfud, 2012). Oleh sebab itu, penguatan PTUN sebagai instrumen kontrol administrasi menjadi sangat penting agar penyelesaian sengketa keuangan negara tidak selalu diarahkan ke ranah pidana.

Dalam perspektif reformasi hukum, penguatan sengketa administrasi keuangan negara harus diarahkan pada: peningkatan independensi peradilan administrasi, penyederhanaan regulasi, penguatan kepatuhan terhadap putusan pengadilan, optimalisasi penerapan AUPB, penguatan perlindungan hukum bagi masyarakat dan pelaku usaha. Dengan demikian, PTUN tidak hanya berfungsi sebagai lembaga penyelesaian sengketa administratif, tetapi juga sebagai penjaga prinsip negara hukum dan tata kelola keuangan negara yang demokratis.

Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Undang-Undang Keuangan

1. Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Konstitusi Dalam Bidang Keuangan Negara

Pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu tonggak penting reformasi ketatanegaraan Indonesia. Kehadiran MK tidak hanya dimaksudkan untuk menjaga supremasi konstitusi, tetapi juga untuk membangun mekanisme pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan negara, termasuk dalam bidang keuangan negara (Asshiddiqie, 2010).

Dalam negara demokrasi konstitusional, kebijakan fiskal dan pengelolaan keuangan publik tidak boleh dilepaskan dari kontrol konstitusional karena berkaitan langsung dengan hak-hak warga negara dan tujuan negara kesejahteraan. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan *judicial review* tersebut menempatkan MK sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) sekaligus penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of constitution*). Dalam konteks keuangan negara, MK berfungsi memastikan bahwa seluruh kebijakan fiskal dan norma hukum di bidang keuangan tetap berada dalam koridor konstitusi. Keuangan negara pada dasarnya bukan sekadar persoalan teknis anggaran atau administrasi fiskal. Pengelolaan keuangan negara memiliki dimensi konstitusional karena menyangkut pelaksanaan amanat negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum, keadilan sosial, dan perlindungan hak-hak ekonomi warga negara (Mahfud, 2011). Oleh sebab itu, kebijakan perpajakan, pengelolaan sumber daya alam, penyusunan APBN, maupun hubungan keuangan pusat dan daerah harus tunduk pada prinsip-prinsip konstitusional.

Dalam perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi telah memainkan peran penting dalam mengontrol arah kebijakan ekonomi negara melalui putusan-putusan pengujian undang-undang di bidang keuangan negara.

Putusan MK tidak hanya berdampak yuridis, tetapi juga memiliki implikasi ekonomi, politik, dan sosial yang luas (Isra, 2010). Dengan begitu, MK pada hakikatnya tidak hanya berfungsi sebagai lembaga hukum, tetapi juga sebagai institusi penjaga konstitusionalitas kebijakan publik.

2. Dasar Konstitusional Pengujian Undang-Undang Keuangan Negara

Kewenangan MK dalam menguji undang-undang di bidang keuangan negara didasarkan pada prinsip supremasi konstitusi. Dalam negara hukum demokratis, undang-undang tidak dapat diposisikan sebagai norma tertinggi karena seluruh produk legislasi harus tunduk pada konstitusi (Kelsen, 1945). Dasar konstitusional tersebut dapat dilihat dalam beberapa ketentuan UUD NRI Tahun 1945, antara lain: (a) pasal 1 ayat (3): Indonesia adalah negara hukum, (b) pasal 23: APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, (c) pasal 23A: pajak dan pungutan lain diatur dengan undang-undang, (d) pasal 33: penguasaan negara atas sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat, (e) pasal 24C: kewenangan MK melakukan pengujian undang-undang. Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan negara memiliki hubungan erat dengan prinsip konstitusionalisme. Negara tidak dapat menggunakan kewenangan fiskalnya secara absolut tanpa batas hukum. Dalam perspektif *constitutional economics*, konstitusi berfungsi sebagai instrumen pembatas kekuasaan ekonomi negara agar kebijakan fiskal tetap sejalan dengan prinsip demokrasi dan perlindungan hak warga negara (Buchanan, 1975). Maka dari itu, *judicial review* terhadap undang-undang keuangan negara menjadi mekanisme penting untuk mencegah *abuse of economic power* oleh negara.

3. Ruang Lingkup Pengujian Undang-Undang Keuangan Oleh Mahkamah Konstitusi

a. Pengujian Undang-Undang Perpajakan
   Undang-undang perpajakan merupakan salah satu objek *judicial review* yang paling sering diajukan ke MK. Hal tersebut terjadi

karena pajak bersentuhan langsung dengan hak ekonomi warga negara dan kewenangan negara untuk melakukan pemaksaan (Mardiasmo, 2022). Permohonan pengujian biasanya berkaitan dengan: tarif pajak, sanksi administrasi, prosedur penagihan, kewajiban pelaporan, hak keberatan dan banding wajib pajak. Dalam berbagai putusannya, MK menegaskan bahwa pemungutan pajak harus memenuhi prinsip: legalitas, kepastian hukum, keadilan, proporsionalitas (Asshiddiqie, 2006). MK juga menekankan bahwa negara tidak boleh menjadikan pajak sebagai instrumen eksploitatif yang mengabaikan perlindungan hak konstitusional warga negara.

b. Pengujian Undang-Undang APBN
Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen utama kebijakan fiskal negara. Karena APBN ditetapkan dalam bentuk undang-undang, maka norma di dalamnya dapat diuji oleh MK apabila dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 (Isra, 2020). Pengujian terhadap UU APBN umumnya berkaitan dengan: alokasi anggaran pendidikan, subsidi energi, transfer ke daerah, kebijakan utang negara, anggaran kesehatan dan jaminan sosial. Dalam beberapa putusan, MK menegaskan bahwa APBN tidak boleh disusun semata-mata berdasarkan pertimbangan politik dan ekonomi jangka pendek, tetapi harus mencerminkan amanat konstitusi mengenai kesejahteraan rakyat (Mahfud, 2012). Putusan MK terkait anggaran pendidikan menjadi contoh penting bagaimana konstitusi digunakan untuk mengontrol kebijakan fiskal pemerintah. MK menegaskan bahwa alokasi minimal 20% anggaran pendidikan merupakan kewajiban konstitusional yang tidak dapat diabaikan pemerintah (lihat, Putusan MK No. 13/PUU-VI/2008).

c. Pengujian Undang-Undang Pengelolaan Sumber Daya Alam
Sektor sumber daya alam memiliki hubungan erat dengan keuangan negara karena menjadi sumber penerimaan negara melalui pajak, royalti, dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Oleh sebab itu, banyak undang-undang di bidang sumber daya alam diuji di MK (Asshiddiqie, 2010). Objek

pengujian meliputi: UU Migas, UU Minerba, UU Sumber Daya Air, UU Kelistrikan, UU Kehutanan. Dalam berbagai putusannya, MK menafsirkan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 secara progresif dengan menegaskan bahwa negara harus menguasai cabang produksi penting dan sumber daya alam demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU Ketenagalistrikan). Interpretasi tersebut menunjukkan bahwa MK memainkan peran strategis dalam menentukan arah politik ekonomi nasional.

d. Pengujian Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Desentralisasi fiskal juga menjadi isu penting dalam pengujian undang-undang keuangan negara. Sengketa sering muncul terkait: pembagian dana transfer, dana bagi hasil, kewenangan pajak daerah, hubungan fiskal pusat dan daerah (Nurcholis, 2007). Dalam konteks ini, MK berfungsi menjaga keseimbangan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah agar tetap sesuai prinsip otonomi daerah dan keadilan fiskal.

4. Karakteristik Putusan Mahkamah Konstitusi Di Bidang Keuangan Negara

a. Bersifat Final dan Mengikat

Putusan MK bersifat final dan mengikat sejak diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum (UU 24/2003). Artinya, tidak tersedia upaya hukum lain terhadap putusan tersebut. Karakter final tersebut memberikan kepastian hukum, tetapi sekaligus menempatkan MK pada posisi yang sangat strategis dalam menentukan arah kebijakan hukum dan ekonomi negara.

b. Memiliki Dampak Fiskal yang Luas

Berbeda dengan putusan peradilan biasa yang umumnya hanya mengikat para pihak, putusan MK di bidang keuangan negara sering berdampak langsung terhadap: APBN, penerimaan negara, stabilitas fiskal, kebijakan ekonomi nasional (Isra, 2020). Misalnya, pembatalan norma perpajakan tertentu dapat mengurangi penerimaan negara secara signifikan.

c. Mengandung Dimensi Politik Hukum
Putusan MK dalam perkara keuangan negara sering kali berada pada persimpangan antara hukum dan politik ekonomi. Oleh sebab itu, putusan MK tidak dapat dipahami semata-mata sebagai putusan yuridis, tetapi juga sebagai bagian dari pembentukan arah politik hukum negara (Mahfud, 2014).

5. Analisis Kritis Terhadap Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Bidang Keuangan Negara

a. *Judicialization of Politics* Dalam Kebijakan Fiskal
Perkembangan *judicial review* di bidang keuangan negara menunjukkan terjadinya fenomena *judicialization of politics*, yaitu semakin besarnya keterlibatan lembaga yudisial dalam menentukan arah kebijakan publik (Hirschl, 2004). Dalam kondisi tertentu, putusan MK dapat mempengaruhi: prioritas anggaran negara, desain kebijakan ekonomi, distribusi sumber daya publik. Fenomena ini menunjukkan bahwa MK tidak lagi sekadar "*negative legislator*" yang membatalkan norma hukum, tetapi juga berperan membentuk arah kebijakan negara.

b. Dilema Antara Aktivisme Yudisial dan Kewenangan Politik Anggaran
Persoalan penting dalam judicial review bidang keuangan negara adalah batas antara kewenangan yudisial dan domain kebijakan politik pemerintah. Penyusunan APBN pada dasarnya merupakan kewenangan politik antara Presiden dan DPR (Manan, 2005). Namun ketika kebijakan anggaran bertentangan dengan hak konstitusional warga negara, MK memiliki legitimasi untuk melakukan kontrol konstitusional. Di sinilah muncul dilema antara: *judicial restraint* (pembatasan peran hakim), *judicial activism* (aktivisme yudisial). Aktivisme yudisial diperlukan untuk melindungi hak konstitusional masyarakat, tetapi apabila terlalu jauh dapat menimbulkan intervensi yudisial terhadap kebijakan ekonomi pemerintah.

c. MK sebagai Penjaga Keadilan Sosial
Dalam banyak putusannya, MK menunjukkan orientasi kuat terhadap prinsip keadilan sosial sebagaimana terkandung

dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 (Asshiddiqie, 2010). MK tidak hanya menilai aspek formal konstitusionalitas norma, tetapi juga mempertimbangkan dampak sosial-ekonomi terhadap masyarakat. Pendekatan tersebut mencerminkan berkembangnya constitutional welfare state dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

d. Tantangan Implementasi Putusan MK
   Meskipun putusan MK bersifat final dan mengikat, implementasinya sering menghadapi hambatan politik dan administratif. Tidak jarang pemerintah maupun DPR lambat menyesuaikan regulasi setelah adanya putusan MK (Isra, 2020). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas *judicial review* tidak hanya ditentukan kualitas putusan, tetapi juga kepatuhan lembaga negara terhadap konstitusi.

6. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Sistem Keuangan Negara

Putusan MK memiliki implikasi besar terhadap tata kelola keuangan negara, antara lain:

a. Memperkuat Prinsip Konstitusionalitas Fiskal
   Kebijakan keuangan negara tidak lagi dipandang sebagai domain kekuasaan politik semata, tetapi harus tunduk pada prinsip-prinsip konstitusi.
b. Meningkatkan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara
   Judicial review memungkinkan masyarakat menguji kebijakan fiskal yang dianggap merugikan hak konstitusional mereka.
c. Mendorong Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara
   Pemerintah dan DPR dituntut lebih hati-hati dalam membentuk regulasi keuangan negara agar tidak bertentangan dengan konstitusi.
d. Membentuk Arah Politik Ekonomi Nasional
   Putusan MK sering menjadi rujukan dalam menentukan orientasi kebijakan ekonomi negara, khususnya terkait penguasaan sumber daya alam dan distribusi kesejahteraan.

Penutup

Peradilan keuangan negara pada hakikatnya merupakan instrumen penting dalam menjaga keseimbangan antara kewenangan negara dalam mengelola keuangan publik dan perlindungan hak-hak warga negara dalam negara hukum demokratis. Pengelolaan keuangan negara tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan administratif dan teknis fiskal, melainkan harus ditempatkan dalam kerangka konstitusional yang menuntut adanya akuntabilitas, transparansi, kepastian hukum, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, seluruh kebijakan dan tindakan pemerintah di bidang keuangan negara harus dapat diuji melalui mekanisme hukum yang independen dan objektif.

Pembahasan mengenai konsep dan ruang lingkup peradilan keuangan negara menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia telah membangun mekanisme pengawasan yudisial terhadap pengelolaan keuangan negara melalui berbagai lembaga peradilan sesuai dengan karakter sengketanya. Sengketa perpajakan diselesaikan melalui Pengadilan Pajak, sengketa administrasi keuangan negara diperiksa oleh Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan pengujian terhadap konstitusionalitas norma hukum di bidang keuangan negara menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Struktur tersebut mencerminkan bahwa pengelolaan keuangan negara memiliki dimensi hukum yang kompleks dan multidisipliner karena berkaitan dengan hukum administrasi negara, hukum pajak, hukum tata negara, hingga hukum konstitusi. Dalam konteks sengketa perpajakan, terlihat bahwa hubungan antara negara dan wajib pajak pada dasarnya merupakan hubungan hukum yang tidak seimbang. Negara memiliki kewenangan memaksa berdasarkan undang-undang untuk menarik pajak demi kepentingan pembiayaan negara, sementara wajib pajak berada pada posisi yang wajib memenuhi kewajiban perpajakannya. Kondisi tersebut menyebabkan keberadaan Pengadilan Pajak menjadi sangat penting sebagai sarana perlindungan hukum terhadap kemungkinan penyalahgunaan kewenangan fiskal oleh negara. Namun demikian, pembahasan juga menunjukkan bahwa sistem sengketa pajak di Indonesia masih menghadapi berbagai persoalan, seperti

kompleksitas regulasi perpajakan, tingginya biaya kepatuhan, ketimpangan posisi antara fiskus dan wajib pajak, serta persoalan independensi kelembagaan Pengadilan Pajak yang masih menyisakan perdebatan dalam perspektif negara hukum.

Di sisi lain, sengketa tata usaha negara terkait keuangan negara memperlihatkan bahwa tindakan administratif pemerintah dalam bidang keuangan publik memiliki potensi besar menimbulkan konflik hukum. Pengadaan barang dan jasa, pengelolaan anggaran, distribusi bantuan sosial, kebijakan perizinan investasi, hingga pengelolaan keuangan daerah merupakan bentuk-bentuk tindakan administrasi yang secara langsung mempengaruhi hak masyarakat dan pelaku usaha. Dalam konteks tersebut, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki fungsi strategis sebagai instrumen kontrol terhadap penggunaan kewenangan pemerintahan agar tetap berjalan sesuai asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Sengketa administrasi keuangan negara juga menunjukkan bahwa tantangan terbesar dalam praktik ketatanegaraan Indonesia terletak pada belum optimalnya pemisahan antara kesalahan administratif dan tindak pidana korupsi. Dalam banyak kasus, kebijakan administrasi yang seharusnya diselesaikan melalui mekanisme hukum administrasi justru berkembang menjadi perkara pidana. Kondisi ini memunculkan ketakutan birokrasi dalam menggunakan diskresi pemerintahan dan berpotensi menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, penguatan mekanisme peradilan administrasi menjadi penting agar pendekatan hukum terhadap pengelolaan keuangan negara tidak selalu bersifat represif, melainkan juga mengedepankan prinsip proporsionalitas dan perlindungan terhadap pejabat yang bertindak dalam koridor hukum administrasi. Sementara itu, peran Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang keuangan negara memperlihatkan perkembangan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Mahkamah Konstitusi tidak hanya berfungsi sebagai pengawal konstitusi secara formal, tetapi juga sebagai institusi yang mengontrol arah kebijakan ekonomi dan fiskal negara agar tetap sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi. Melalui kewenangan *judicial review,* Mahkamah Konstitusi memastikan bahwa kebijakan

perpajakan, penyusunan APBN, pengelolaan sumber daya alam, dan hubungan keuangan pusat serta daerah tidak bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga negara dan prinsip keadilan sosial. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi di bidang keuangan negara menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan publik tidak boleh hanya didasarkan pada kepentingan ekonomi dan politik jangka pendek, tetapi harus berorientasi pada tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi telah memainkan peran penting dalam memperkuat prinsip *constitutional welfare state* dengan menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai parameter utama dalam pengujian konstitusionalitas kebijakan negara. Secara keseluruhan, pembahasan dalam bab ini menunjukkan bahwa sistem peradilan keuangan negara merupakan bagian penting dari mekanisme *checks and balances* dalam negara hukum demokratis. Peradilan tidak hanya berfungsi menyelesaikan sengketa, tetapi juga menjadi instrumen pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan negara di bidang keuangan publik. Namun demikian, efektivitas sistem tersebut masih menghadapi berbagai tantangan, mulai dari tumpang tindih regulasi, lemahnya kepatuhan terhadap putusan pengadilan, kompleksitas administrasi keuangan negara, hingga belum optimalnya independensi kelembagaan peradilan. Reformasi sistem peradilan keuangan negara perlu terus dilakukan melalui penguatan independensi lembaga peradilan, harmonisasi regulasi keuangan negara, peningkatan profesionalisme aparat penegak hukum, serta penguatan budaya akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, pendekatan hukum terhadap pengelolaan keuangan negara harus diarahkan tidak hanya pada penegakan hukum semata, tetapi juga pada pembangunan tata kelola pemerintahan yang demokratis, transparan, dan berorientasi pada perlindungan hak-hak masyarakat. Dari hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa keberadaan mekanisme peradilan dalam bidang keuangan negara pada akhirnya tidak hanya bertujuan menjaga kepastian hukum, tetapi juga memastikan bahwa seluruh pengelolaan keuangan negara benar-benar digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat konstitusi.

Daftar Pustaka

Adji, Indriyanto Seno. (2009). *Korupsi dan Penegakan Hukum*. Jakarta: Diadit Media.

Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.

Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas.

Atmasasmita, Romli. (2001). *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Bandung: Mandar Maju.

Buchanan, James M. (1975). *The Limits of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Jakarta: Gramedia.

Darussalam dan Danny Septriadi. (2019). *Konsep dan Aplikasi Cross Border Transfer Pricing*, Jakarta: Danny Darussalam Tax Center.

Gunadi. (2015). *Reformasi Administrasi Perpajakan dalam Perspektif Hukum*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE UI.

Gunadi. (2016). *Hukum Pajak*. Jakarta: Gramedia.

Hadjon, Philipus M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.

Hadjon, Philipus M. (2008). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Harahap, Yahya. (2016). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

Hirschl, Ran. (2004). *Towards Juristocracy*. Cambridge: Harvard University Press.

HR. Ridwan. (2020). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Isra, Saldi. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: Rajawali Pers.

Isra, Saldi. (2020). *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Pers.

Kelsen, Hans. (1945). *General Theory of Law And State*. Cambridge: Harvard University Press.

Manan, Bagir. (2004). *Hukum Administrasi Negara*, Bandung: FH UII Press.

Manan, Bagir. (2005). *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press.

Marbun, S.F. (2013). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Mardiasmo. (2018). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.

Mardiasmo. (2018). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah.* Yogyakarta: Andi.

Mardiasmo. (2022). *Perpajakan*. Yogyakarta: Andi.

MD., Mahfud. (2011). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.

MD., Mahfud. (2012). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.

Nurcholis, Hanif. (2007). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.

Pudyatmoko, Y. Sri. (2009). *Pengadilan dan Penyelesaian Sengketa di Bidang Pajak*. Jakarta: Gramedia.

Pudyatmoko, Y. Sri. (2014). *Pengantar Hukum Pajak*. Yogyakarta: Andi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Tentang Pengujian UU Ketenagalistrikan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI/2008.

Rahayu, Siti Kurnia. (2017). *Perpajakan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Resmi, Siti. (2012). *Perpajakan: Teori dan Kasus*. Jakarta: Salemba Empat.

Smith, Adam. (1776). *An Inquiry into the Nature And Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan And T. Cadell.

Soemitro, Rochmat. (2011). *Asas dan Dasar Perpajakan*. Bandung: Refika Aditama.

Soemitro, Rochmat. (2011). *Asas dan Dasar Perpajakan*. Bandung: Refika Aditama.

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

Sutedi, Adrian. (2013). *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Sutedi, Adrian. (2014). *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*. Jakarta: Sinar Grafika.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Utrecht. (1985). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru.

PROFIL PENULIS



Andi Mohammad Agus Mustam, S.E., M.M., S.H., M.H.

Andi Mohammad Agus Mustam lahir di Palu pada tanggal 18 Agustus 1979. Saat ini berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) aktif pada Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan aktif dalam bidang hukum serta kehumasan. Minatnya terhadap ilmu hukum dan kehumasan mendorong beliau untuk menempuh pendidikan tinggi hingga menyelesaikan Magister Hukum *Cyber*. Beliau memiliki pengalaman panjang dalam pelayanan publik dan kegiatan edukasi hukum. Saat ini, Andi Mohammad Agus Mustam merupakan Kepala Perpustakaan DJP. penulis juga aktif dalam penulisan karya ilmiah dan buku, dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi masyarakat dan mendukung pengembangan literasi hukum di Indonesia. Ke depan, penulis berkomitmen terus berkarya dan berbagi pengetahuan melalui penelitian, seminar, serta publikasi buku dan jurnal nasional Risalah Hukum Mulawarman dengan judul "Urgensi dan Optimalisasi Pajak Elektronik sebagai Sistem Perpajakan Terintegrasi untuk Meningkatkan Aksesibilitas Wajib Pajak tahun 2024, dan publikasi di beberapa jurnal lainya.

Email Penulis: andi.rajayya@gmail.com.

HUKUM KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH

Dinamika pengelolaan keuangan publik di Indonesia terus berkembang seiring dengan tuntutan reformasi birokrasi, desentralisasi fiskal, serta upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Negara memiliki kewenangan dan tanggung jawab besar dalam mengelola pendapatan dan belanja negara, termasuk dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pemahaman yang kuat terhadap kerangka hukum yang mengatur keuangan negara dan daerah menjadi sangat penting, baik bagi aparatur negara, praktisi hukum, akademisi, maupun masyarakat luas.Buku ini membahas secara sistematis berbagai aspek hukum keuangan negara mulai dari: (1) Pengantar Hukum Keuangan Negara, (2) Sejarah dan Evolusi Regulasi Keuangan, (3) Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara, (4) Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara, (5) Siklus APBN I (Perencanaan dan Penganggaran), (6) Siklus APBN II (Penetapan), (7) Hukum Pendapatan Negara, (8) Hukum Belanja Negara, (9) Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN), (10) Badan Layanan Umum (BLU), (11) Konsep Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah, (12) Hukum APBD, (13) Sumber Pendapatan Daerah, (14) Dana Transfer (Dana Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah), (15) Kedudukan Hukum Kekayaan Negara yang Dipisahkan, (16) Pengawasan Internal (APIP), (17) Pemeriksaan Eksternal oleh BPK, (18) Hukum Kerugian Negara, (19) Dimensi Pidana dan Administrasi, (20) Peradilan Keuangan Negara.

sada kurnia pustaka

ISBN 978-634-7522-71-9

9 786347 522719