

## IMPLEMENTASI PRINSIP *CHECKS AND BALANCES* DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Suyono<sup>1</sup>, Rachmatunnisya<sup>1</sup>, Koko Inarto<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kekayaan Negara dan Perimbangan  
Keuangan, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan  
Email korespondensi: [suyono70@kemenkeu.go.id](mailto:suyono70@kemenkeu.go.id)

### ABSTRAK

Reformasi pengelolaan keuangan negara (UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004) mengamanatkan penerapan mekanisme *checks and balances* yang bertujuan menjaga profesionalitas dan akuntabilitas, serta mencegah penyimpangan. Prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan APBN (PP No. 45 Tahun 2013) dilaksanakan melalui pendelegasian kewenangan otorisasi dan ordonansi kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar (PPSPM), sehingga terjadi pemisahan yang tegas antara otorisator dan ordonator. Prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan APBD: (1) diamanatkan dalam pasal 284 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, pendelegasian kewenangan berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menverifikasi, serta menerima/mengeluarkan uang (2) dilaksanakan melalui mekanisme mandat/penugasan kepada PPTK dan PPK SKPD (PP No. 12 Tahun 2019). Implikasi pelimpahan wewenang melalui mandat/penugasan adalah (1) tidak terjadi pemisahan kewenangan antara otorisator dengan ordonator, PA/KPA pada saat bersamaan melaksanakan kewenangan otorisator dan ordonator; (2) terjadinya pengambilan keputusan dan/atau tindakan strategis yang berdampak pada alokasi anggaran oleh pejabat penerima mandat, dan hal ini tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 Tahun 2014. Temuan implementasi *checks and balances* dalam pengelolaan APBD yaitu (1) PA/KPA dapat menetapkan PPK (Perpres No. 16 Tahun 2018), sehingga terjadi pemisahan kewenangan otorisator dengan ordonator. Sebagian PA/KPA tidak menetapkan PPK dengan pertimbangan besaran anggaran yang dikelola dan kurangnya SDM yang memiliki sertifikasi kompetensi di bidang pengadaan barang dan jasa (2) uraian tugas dan wewenang PPTK dalam PP No. 12 Tahun 2019 dan Permendagri No. 77 Tahun 2020 dapat menimbulkan multitafsir apakah PPTK berwenang untuk menandatangani dokumen bukti pembayaran, surat perjanjian kerja, surat pesanan, surat perjanjian kontrak dan sejenisnya. Strategi alternatif solusi dalam pelaksanaan prinsip *checks and balances* pengelolaan APBD adalah sinkronisasi antar regulasi baik secara vertikal (UU No. 23 Tahun 2014 dengan PP No. 12 Tahun 2019 dan Permendagri No. 77 Tahun 2020) maupun

sinkronisasi horizontal (Perpres No. 16 Tahun 2018 dengan PP No. 12 Tahun 2019 dan PP No. 45 Tahun 2013).

**Kata kunci:** prinsip *checks and balances*, pengelolaan keuangan negara (APBN), pengelolaan keuangan daerah (APBD)

### ***ABSTRACT***

*State financial management reform (Law No. 17 of 2003 and Law No. 1 of 2004) mandates the implementation of checks and balances mechanisms aimed at maintaining professionalism and accountability, as well as preventing irregularities. The principle of checks and balances in managing the APBN (Government Regulations No. 45 of 2013) is implemented through the delegation of authorization and ordinance authority to PPK and PPSPM, so that there is a strict separation between the authorizer and the ordonator. The principle of checks and balances in APBD management: (1) mandated in article 284 paragraph (3) of Law no. 23 of 2014, delegation of authority based on the principle of separation of authority between those who order, verify and receive/dispense money (2) is implemented through a mandate/assignment mechanism to PPTK and PPK SKPD (Government Regulations No. 12 of 2019). The implications of delegation of authority through mandate/assignment are (1) there is no separation of authority between the authorizer and the ordonator, the PA/KPA at the same time carries out the authority of the authorizer and the ordonator; (2) the occurrence of decisions and/or strategic actions that have an impact on budget allocation by officials receiving mandates, and this is not in accordance with the provisions of Article 14 paragraph (7) of Law no. 30 of 2014. The findings of the implementation of checks and balances in APBD management are (1) PA/KPA can determine PPK (Presidential Decree No. 16 of 2018), resulting in a separation of the authority of the authorizer and the ordonator. Some PA/KPA do not determine PPK considering the size of the budget managed and the lack of human resources who have competency certification in the field of procurement of goods and services (2) description of the duties and authority of PPTK in Government Regulations No. 12 of 2019 and Minister of Home Affairs Regulation no. 77 of 2020 can give rise to multiple interpretations as to whether PPTK has the authority to sign payment proof documents, work agreements, orders, contract agreements and the like. An alternative solution strategy in implementing the principles of checks and balances in APBD management is synchronization between regulations both vertically (Law No. 23 of 2014 with Government Regulations No. 12 of 2019 and Minister of Home Affairs Regulation No. 77 of 2020) and horizontal synchronization (Presidential Decree No. 16 of 2018 with Government Regulations No. 12 of 2019 and Government Regulations No. 45 of 2013).*

**Keywords:** *principle checks and balances, management of state finances (state budget), regional financial management (regional revenue and expenditure budget)*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara telah dilakukan pada tahun 2003 dengan ditetapkannya Undang-Undang (UU) No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN), UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN) dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU Pemeriksaan KN). Reformasi tersebut diterapkan dengan tujuan memfasilitasi pengelolaan keuangan negara yang sejalan dengan kemajuan dalam bidang demokrasi, ekonomi, dan teknologi, serta memungkinkan pengelolaan keuangan negara yang transparan, profesional, dan akuntabel (Slamet & Sukoasih, 2023). Manajemen keuangan negara memainkan peran yang sangat signifikan dalam pencapaian tujuan negara. Oleh karena itu, penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga-lembaga yang terlibat di dalamnya akan mengakibatkan dampak negatif yang serius terhadap proses pembangunan dan penyediaan layanan publik secara menyeluruh. (Rumbia & Junanto, 2009).

Reformasi pengelolaan di bidang keuangan negara telah merubah kebijakan pengelolaan keuangan negara secara fundamental. Perubahan signifikan dalam kebijakan pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UUKN meliputi definisi dan regulasi terkait dengan cakupan keuangan negara dan pelaku pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kewenangan kepada para menteri, serta penyerahan kewenangan kepada Kepala Daerah (Sutedi, 2022). Pengaturan lingkup keuangan negara, tidak hanya mencakup (a) otoritas negara dalam perpajakan, uang, pinjaman, (b) kewajiban negara kepada pihak ketiga dan dalam pelayanan publik, (c) pengelolaan kekayaan negara/daerah, (d) penguasaan kekayaan pihak lain oleh pemerintah untuk penyelenggaraan pemerintahan (e) penerimaan maupun pengeluaran negara, tetapi juga mencakup penerimaan dan pengeluaran daerah (Pasal 2 UUKN). Perwujudan pengelolaan keuangan negara adalah APBN (Pasal 11 UUKN) dan perwujudan pengelolaan keuangan Daerah adalah APBD (Pasal 309 UU No. 23 Tahun 2014 (UU Pemda)).

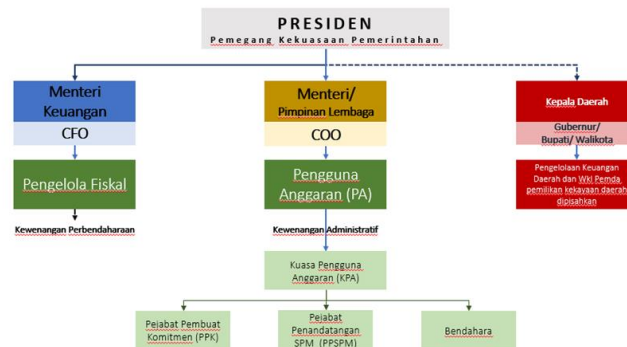
Ketentuan dalam UUKN tersebut secara tegas menyebutkan bahwa pengeluaran dan penerimaan daerah serta kekayaan daerah merupakan bagian dari keuangan negara, sehingga dapat disimpulkan bahwa keuangan daerah menjadi bagian integral dari keuangan negara. Dengan kata lain, manajemen keuangan daerah merupakan bagian dari sistem manajemen keuangan negara yang bertujuan untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dan menjadi elemen penting dalam pelaksanaan tugas pemerintahan (Adhawiyah, 2008). Keuangan daerah sebagai bagian dari keuangan negara tidak dapat dipisahkan dari prinsip-prinsip manajemen keuangan negara (Kalalo, 2016). Lebih lanjut, sebagaimana dikemukakan oleh (Sumbu, 2010), UUKN diharapkan dapat menyediakan kerangka umum dalam pengelolaan keuangan negara bagi pemerintah pusat dan daerah, untuk Kementerian/Lembaga pemerintah serta unit kerja pemerintah daerah, dan badan usaha milik negara/daerah.

Salah satu reformasi dalam pengelolaan keuangan negara yang diatur dalam UUKN dan UUPN adalah implementasi prinsip *checks and balances*.

Prinsip ini dilaksanakan dengan memisahkan kewenangan dan tanggung jawab para pejabat perbendaharaan melalui mekanisme pelimpahan kewenangan dari pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Prinsip ini dimaksudkan untuk menciptakan mekanisme saling uji antar pejabat perbendaharaan negara dalam pelaksanaan tugasnya sehingga diharapkan dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang di antara para pejabat tersebut dan dapat mendorong upaya untuk meningkatkan profesionalisme dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam lingkup pengelolaan keuangan negara, Presiden sebagai pemegang kewenangan pemerintahan menguasai kepada Menteri Keuangan untuk bertindak sebagai Kepala Keuangan (*Chief Financial Officer/CFO*), dan setiap menteri/pimpinan lembaga bertindak sebagai Kepala Operasional (*Chief Operational Officer/COO*) untuk bidang tertentu dalam pemerintahan, serta menyerahkan pengelolaan keuangan daerah kepada Kepala Daerah. Pelaksanaan *checks and balances* (saling uji) dilakukan melalui pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan kebendaharaan. Kementerian/Lembaga sebagai pemegang kewenangan administratif dan kementerian keuangan sebagai pemegang kewenangan kebendaharaan. Lebih lanjut implementasi pemisahan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN (PP TCP APBN). Pengguna Anggaran (PA) sebagai pemegang kewenangan otorisator dan ordonator melimpahkan kewenangan kepada Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), selanjutnya KPA melimpahkan kewenangan otorisasi kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan kewenangan ordonansi kepada Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar (PPSPM), sebagaimana dapat dilihat dalam Gambar 1.

Gambar 1. Pemisahan Kewenangan Pengelolaan Keuangan Negara

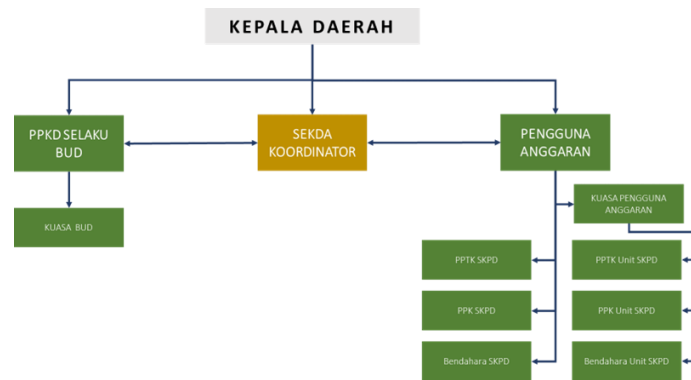


Sumber: Ditjen Perbendaharaan Negara (Serial Edukasi Keuangan Negara Seri 1) & PP TCP APBN

Prinsip *checks and balances* juga diimplementasikan dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini tercermin dalam pasal 284 ayat (3) UU Pemda dan juga Pasal 4 ayat (5) PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP PKD), yang mengatur bahwa pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan memegang prinsip pemisahan kewenangan antara yang mengeluarkan perintah,

melakukan pengujian, dan yang menerima atau mengeluarkan uang. Kepala daerah melimpahkan kewenangan kebendaharaan kepada Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) dan kewenangan administratif kepada Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD selaku Pengguna Anggaran). Untuk membantu tugasnya, PA/KPA menetapkan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) dan Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) pada SKPD/Unit SKPD. PPTK bertugas menyiapkan dokumen pengadaan, dokumen pelaksanaan anggaran serta mengendalikan pelaksanaan kegiatan (Permendagri No. 77 Tahun 2020). Sementara itu, PPK-SKPD mempunyai tugas melaksanakan fungsi tata usaha keuangan antara lain memverifikasi surat permintaan pembayaran beserta bukti kelengkapannya dan menyiapkan dokumen Surat Perintah Pembayaran (SPM). Pemisahan kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat pada Gambar 2.

Gambar 2. Pemisahan Kewenangan Pengelolaan Keuangan Daerah



Sumber: diolah dari PP PKD

Hal yang menarik dalam operasionalisasi prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah adalah adanya perbedaan unsur pejabat serta pembagian tugas dan wewenang antara pejabat pengelola keuangan tersebut. Unsur pejabat pengelola keuangan negara dan kewenangannya diatur dalam PP TCP APBN (Pasal 8/KPA, Pasal 12/PPK dan Pasal 15/PPSPM) sedangkan unsur pejabat pengelolaan keuangan daerah diatur dalam PP PKD (Pasal 11/KPA, Pasal 12/PPTK dan Pasal 14/PPK SKPD).

Dalam pengelolaan keuangan negara, KPA memiliki kewenangan otorisasi (Pasal 8 huruf e PP 45 Tahun 2013) dan ordonansi (Pasal 8 huruf f PP 45 Tahun 2013). Selanjutnya KPA mendelegasikan kewenangan otorisasi kepada PPK dan kewenangan ordonansi kepada PPSPM. Pendelegasian kewenangan ini akan memisahkan pemegang kewenangan otorisator dengan ordonator. PPK memiliki kewenangan melakukan perjanjian/perikatan dengan Penyedia Barang/Jasa yang mengakibatkan beban belanja APBN, sedangkan PPSPM memiliki kewenangan melakukan pengujian atas pengeluaran yang membebani belanja APBN yang diajukan oleh PPK. PPK dan PPSPM ditetapkan oleh KPA dan masing-masing dijabat oleh individu yang berbeda. Penerapan *checks and balances* terjadi ketika pemegang kewenangan

otorisator dipisahkan dengan kewenangan ordonator, selanjutnya setiap tagihan belanja yang telah dilakukan oleh otorisator (PPK) akan dilakukan pengujian oleh pejabat ordonator (PPSPM), sehingga dapat mencegah terjadinya pengeluaran negara yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Dalam pengelolaan keuangan daerah, KPA juga memiliki kewenangan yang sama sebagaimana KPA dalam pengelolaan APBN, antara lain tindakan yang menyebabkan pengeluaran Belanja Daerah, kewenangan menguji tagihan, dan mengeluarkan perintah pembayaran atas biaya belanja daerah tersebut. Hal yang membedakan adalah dalam pengelolaan keuangan daerah, KPA tidak melimpahkan kewenangan otorisasi kepada PPTK. PPTK hanya membantu tugas KPA dalam pengendalian kegiatan, menyiapkan dokumen pengadaan dan dokumen pelaksanaan anggaran. Sementara itu, kewenangan tindakan yang menyebabkan pengeluaran anggaran belanja tetap melekat di KPA. Dengan perkataan lain, kewenangan pembuatan komitmen/perikatan yang mengakibatkan pengeluaran negara masih melekat pada KPA. Meskipun secara ketentuan PPTK hanya “membantu” tugas KPA, sehingga tidak memiliki tanggung jawab materiil dalam pelaksanaan anggaran, tetapi data dari Direktori Putusan Mahkamah Agung menunjukkan bahwa dari tahun 2020-2023 saja terdapat sekitar 2220 kasus permasalahan hukum (khususnya kasus korupsi) terkait pelaksanaan tugas PPTK .

Begitu pula dalam kewenangan ordonansi, KPA tidak melimpahkan kewenangan kepada PPK SKPD. PPK SKPD hanya menverifikasi surat permintaan pembayaran dan menyiapkan SPM, sedangkan kewenangan menandatangani SPM tetap ada pada KPA (Permendagri No. 77 Tahun 2020). Pelimpahan sebagian kewenangan melalui penugasan baik kewenangan otorisasi maupun ordonansi ini, menunjukkan bahwa KPA dalam satu waktu akan merangkap sebagai otorisator maupun ordonator. Kewenangan belanja dalam APBD masih terpusat/tersentralisir pada KPA. KPA memiliki kewenangan penuh terhadap kewenangan menandatangani surat perintah kerja yang mengakibatkan pengeluaran sekaligus memiliki kewenangan menguji tagihan tersebut dan menandatangani Surat Perintah Membayar-nya. KPA memiliki kewenangan melakukan tindakan perikatan/perjanjian yang mengakibatkan beban belanja sekaligus melakukan pengujian akan tagihan yang sudah ditandatangani.

Perangkapan jabatan otorisator dan ordonator secara bersamaan oleh PA/KPA tersebut serta pelimpahan kewenangan PA/KPA melalui penugasan tersebut, memiliki beberapa kelemahan antara lain:

1. PA/KPA memiliki kewenangan otorisator dan ordonator sekaligus, dan jika dalam implementasi tidak didelegasikan maka akan terjadi pemusatan/sentralisasi kewenangan pada PA/KPA. PA/KPA berwenang melakukan tindakan yang menyebabkan pengeluaran beban APBD sekaligus berwenang menguji tagihan tersebut. Sentralisasi kewenangan berpotensi terjadinya penyimpangan/penyalahgunaan wewenang (Sidharta dalam Pulungan, 2022). Sebagai gambaran, TA 2023, belanja daerah yang dikelola Pemerintah Daerah berjumlah sebesar Rp851,35 triliun (tidak termasuk belanja pegawai), di mana sebesar Rp792,12 triliun bersumber dari transfer pemerintah pusat/APBN (sumber: diolah dari DJPK).

2. Wewenang ordonator hakekatnya adalah menguji atau mengawasi pelaksanaan tugas otorisator agar tagihan yang diajukan sesuai ketentuan. PA/KPA memegang wewenang otorisator dan ordonator secara bersamaan, artinya sebagai ordonator, PA/KPA mengawasi dirinya sendiri. Pengawasan yang dilaksanakan oleh diri sendiri akan berpotensi bias dan tidak objektif (Robbins & Coulter, 2018), pengawasan oleh diri sendiri cenderung menghasilkan akuntabilitas yang rendah (Luthans, 2011), seseorang memiliki kekuasaan yang signifikan dan hanya diawasi oleh diri sendiri, maka potensi untuk penyalahgunaan kewenangan akan meningkat (Simon, 1997).
3. Potensi terjadinya konflik wewenang. Ketidakjelasan dalam batas kewenangan antara pemberi mandat dan penerima mandat dapat memicu konflik wewenang. Ketidaksihesuaian atau tumpang tindih wewenang ini sering kali menyebabkan ketidakjelasan dalam tugas yang harus dilaksanakan (Kreitner & Kinicki, 2013).
4. Rentan terhadap penyalahgunaan mandat. Pemberian mandat yang tidak disertai dengan pengawasan ketat berpotensi disalahgunakan oleh penerima. Delegasi yang tidak diimbangi dengan kontrol yang tepat dapat meningkatkan risiko penyalahgunaan kewenangan (Schermerhorn, 2011).
5. Ketergantungan pada pemberi mandat. Penerima mandat sering kali bergantung pada arahan dan keputusan dari pemberi mandat, sehingga inisiatif dan kemandirian mereka terbatas (Gibson *et al.*, 2009). Hal ini berakibat pelaksanaan prinsip *checks and balances* menjadi bias karena pejabat yang mengajukan tagihan dan pejabat yang penguji tagihan adalah pejabat yang sama.

Hal-hal tersebut di atas mendorong dan melatarbelakangi penulis untuk melakukan kajian dengan tema “Implementasi Prinsip *Checks and balances* dalam Pengelolaan Keuangan Daerah”. Berdasarkan penelitian atas literatur yang ada, penulis belum menemukan penelitian yang berfokus pada penerapan *checks and balances* dalam lingkup pengelolaan keuangan daerah, kendati terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang membahas prinsip ini dalam lingkup pengelolaan keuangan negara. Beberapa penelitian yang ada sebelumnya antara lain: (1) Moh Firdaus Rumbia dan Deny Junanto (2009) berjudul Analisis Implementasi *Checks and Balances System* dalam Pengelolaan Keuangan Negara, membahas perbandingan penerapan sistem *checks and balances* di Australia, Filipina, dan Indonesia (2) Ristriawan, H., & Sugiharti, D. K. (2017) berjudul Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Mekanisme *Checks and Balance System* membahas mekanisme sistem *checks and balances* dalam mengelola keuangan negara khususnya pelaksanaan kewenangan BUN dan peran pengawas internal (3) Cevitra, M., & Sitabuana, T. H. (2022) berjudul *Checks and Balances System* dalam Hukum Keuangan Negara, membahas bagaimana sistem *checks and balances* berpengaruh dalam Pengelolaan keuangan negara dan implementasi fungsi pengawasan pemerintah sebagai bagian dari pengelolaan keuangan negara.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang akan dibahas dalam tulisan ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan bagi para pejabat pengelola keuangan, baik dalam pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah?
2. Bagaimana penerapan prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah?
3. Bagaimana strategi pengaturan kewenangan bagi pejabat pengelola keuangan daerah untuk implementasi prinsip *checks and balances*?

## **C. Ruang Lingkup**

Kajian ini difokuskan pada implementasi prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan daerah di tingkat KPA. Kajian dilakukan melalui analisis yuridis terhadap pengaturan kewenangan pejabat pengelola keuangan negara dan keuangan daerah dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, untuk melihat apakah pengaturan kewenangan pejabat pengelola keuangan tersebut telah sesuai dengan implementasi prinsip *checks and balances*. Kemudian, untuk dapat merumuskan rekomendasi pengaturan kewenangan pejabat pengelola keuangan daerah dengan sudut pandang yang lebih komprehensif, dilakukan penggalian informasi dari para pejabat pengelola keuangan daerah.

## **D. Tujuan**

Tujuan dari penulisan kajian ini adalah untuk:

1. mendeskripsikan kewenangan para pejabat pengelola keuangan lingkup pengguna anggaran dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah
2. menganalisis penerapan prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
3. memberikan rekomendasi strategi pengaturan kewenangan bagi pejabat pengelola keuangan daerah untuk implementasi prinsip *checks and balances*.

## **E. Manfaat**

1. mengembangkan salah satu kompetensi inti Pusdiklat KNPB yaitu kompetensi hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah.
2. menambah pengetahuan tentang implementasi kebijakan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, khususnya terkait penerapan prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan daerah.
3. bahan masukan bagi unit DJPK dalam merumuskan kebijakan terkait pembinaan keuangan daerah
4. bahan masukan dan evaluasi dalam penyempurnaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam PP PKD maupun Permendagri No. 77 Tahun 2020.
5. memberikan gambaran mengenai prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan APBN/APBD bagi para pejabat perbendaharaan di tingkat pusat dan daerah.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kewenangan Pengelolaan Keuangan Negara

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang. Wewenang adalah sebuah perbuatan melakukan suatu tindakan sesuai dengan ketentuan perundangan yang akan menimbulkan atau mempunyai akibat hukum atau kewenangan hukum (Ahmad & Umakaapa, 2023). Ahmad dan Umakaapa (2023) memaknai kewenangan sebagai kekuasaan formal, yang dapat bersumber dari kekuasaan legislatif (melalui regulasi) atau dari kekuasaan eksekutif administratif (melalui keputusan publik). Kewenangan merupakan hak/kekuasaan terhadap satu atau lebih bidang pemerintahan terhadap sekelompok orang tertentu (Hasibuan dalam Ahmad *et al.*, 2023). Kewenangan memiliki makna yang serupa dengan kekuasaan. Berdasarkan pengertian tersebut, kewenangan pengelolaan keuangan negara merupakan hak berkuasa atau kekuasaan terhadap satu atau lebih bidang dalam pengelolaan keuangan negara.

Kewenangan pengelolaan keuangan negara meliputi kewenangan bersifat umum/administratif dan bersifat khusus/kebendaharaan (Juliani, 2013). Sementara (Subagio dalam Tjandra, 2014) menyebutkan pengurusan keuangan negara terdiri atas pengurusan umum dan pengurusan khusus. Pengurusan umum dikelompokkan menjadi kewenangan otorisator dan ordonator, sedangkan pengurusan khusus adalah bendaharawan yang dibebani tugas pengurusan dan penyimpanan sebagian dari kekayaan negara yaitu uang dan barang. Implementasi kewenangan pengelolaan keuangan negara mencakup kewenangan otorisasi, ordonansi dan kebendaharaan. Pengelompokan kekuasaan pengelolaan keuangan negara pada prinsipnya terdiri dari otorisasi, ordonansi dan kebendaharaan.

#### 1. Kewenangan Otorisasi

Kewenangan untuk mengambil keputusan/tindakan yang dapat mempengaruhi berkurangnya atau bertambahnya kekayaan negara. Otorisasi merupakan kewenangan untuk menetapkan ketentuan dan memerintahkan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara (Departemen Keuangan RI, 1991). Pejabat yang memiliki kewenangan otorisasi disebut otorisator.

#### 2. Kewenangan Ordonansi

Kewenangan melaksanakan penerimaan, penelitian, pengujian, penerbitan surat perintah baik menagih/membayar yang menjadi hak/beban anggaran sebagai konsekuensi pelaksanaan kewenangan otorisator (Ditjen Perbendaharaan, 2013). Pejabat yang memiliki kewenangan ordonansi disebut ordonator.

#### 3. Kewenangan Kebendaharaan

Kewenangan melaksanakan penerimaan, penyimpanan atau pembayaran uang/barang serta pertanggungjawaban uang dan barang dalam tanggungjawabnya.

### B. Prinsip *Checks and balances* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Dari segi etimologis, istilah "*checks and balances*" berasal dari kata "*check*" yang merujuk pada pengendalian, dan "*balance*" yang mengacu pada keseimbangan (Badan Pengkajian MPR RI, 2017). Kontrol mengacu pada

proses pengawasan oleh satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya, sedangkan keseimbangan dimaksudkan untuk memastikan bahwa setiap pihak yang memiliki kekuasaan tidak memiliki kekuatan yang berlebihan sehingga tidak menimbulkan tirani. Dalam kamus Merriam Webster, *checks and balances* diartikan “(1) To prevent any one branch of a government from exercising excessive power or power beyond its bounds, the system permits each branch to amend, override, or veto acts of another branch; (2) a structure where authority and control are shared and balanced (for example, to stop harmful or immoral behavior”. Dari pengertian tersebut *checks and balances* merupakan suatu sistem dalam unit organisasi pemerintahan untuk mengawasi, mempengaruhi, mengubah, atau menveto tindakan unit organisasi lain untuk mencegah organisasi lain menggunakan kekuasaan di luar kewenangannya/berlebihan sehingga tidak terjadi tirani.

Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip dalam penyelenggaraan negara, yang awalnya diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, untuk melengkapi prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Pemisahan kekuasaan biasanya bersifat horizontal yaitu pemisahan kewenangan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Lembaga tersebut dipimpin oleh orang yang berbeda, tanpa ada Kerjasama, dan melalui *checks dan balances* melakukan control dan menjaga keseimbangan kekuasaan (Sunarto, 2016). Hubungan saling mengawasi antar lembaga menjadi penekanan dalam prinsip *checks and balances* (Rahmatullah, 2013). Prinsip *checks and balances* melengkapi prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan tujuan agar dalam pemisahan kekuasaan tersebut, hubungan antar cabang kekuasaan tidak terputus, serta untuk mencegah penyalahgunaan wewenang yang mungkin terjadi (Pulungan, 2022). Prinsip *checks and balances* merupakan pengaturan pengawasan dan pembatasan kewenangan antar penyelenggara negara, sehingga dapat menghindarkan penyimpangan pelaksanaan kewenangan/kekuasaan para penyelenggara negara (Badan Pengkajian MPR RI, 2017).

Prinsip *checks and balances* bertujuan untuk memastikan bahwa setiap lembaga tetap berada dalam batas kewenangan yang telah ditentukan (Syakbani & Suprayitno, 2013) dan saling mengawasi satu sama lain, guna mencegah timbulnya hegemoni, tirani, dan pemusatan kekuasaan. Mekanisme ini berfungsi untuk menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan (Rahmatullah, 2013) di antara bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif (Montisa Mariana dalam Bustamin & Jaya, 2019), dapat mencegah terjadinya korupsi (Rozaq *et al.*, 2024), dapat menghindarkan penyimpangan penggunaan kekuasaan dan mencegah kewenangan tersentralisasi pada satu pihak (Sunarto, 2016). Sentralisasi kewenangan atau kekuasaan pada satu pihak atau satu institusi berpotensi memudahkan terjadinya penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang (Sidharta, 2004), sebagaimana disampaikan Lord Acton mengenai kekuasaan, “*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*” (Gaffar, 2012).

Implementasi prinsip *checks and balances*, diterapkan antar lembaga negara maupun secara internal dalam satu lembaga negara, *internal checks and balances* (Denny Indrayana dalam Ristriawan & Sugiharti, 2017). Prinsip *checks and balances* juga diterapkan di berbagai bidang, sebagai contoh

Mahkamah Konstitusi menerapkan mekanisme *checks and balances* dengan melaksanakan *judicial activism* pada pelaksanaan demokrasi di Indonesia (Rozaq *et al.*, 2024), dan mekanisme *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara (Ristriawan & Sugiharti, 2017).

Implementasi prinsip *checks and balances* dalam *public financial management* (National Assembly of Zambia, 2017) dilaksanakan dalam beberapa bentuk antara lain: (1) Kewenangan melakukan tindakan yang diberikan kepada lebih dari satu lembaga. Sebagai contoh Pemerintah menyusun dan mengajukan APBN setiap tahun harus mendapatkan persetujuan dan pengesahan kepada DPR. (2) Pengawasan antar lembaga baik eksternal maupun internal (BPK atau internal pemerintah; BPKP, Itjen K/L, Inspektorat Provinsi maupun Inspektorat Kabupaten/Kota).

Dalam penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP No. 60 Tahun 2008), untuk memberikan keyakinan adanya *checks and balances*, tugas dilimpahkan secara sistematis ke sejumlah orang. Manajemen memastikan bahwa aspek utama transaksi tidak ditangani oleh satu individu saja, dengan mempertimbangkan pemisahan tanggung jawab dan tugas. Proses otorisasi, persetujuan, pembayaran, dan pencatatan transaksi dilaksanakan oleh pejabat yang berbeda. Dalam penelitian ini ruang lingkup mekanisme *checks and balances*, adalah sebagaimana dimaksud dalam UUKN, UUPN, dan UU Pemda, yang mencakup pemisahan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah, serta mekanisme saling uji/kontrol antar pemegang kewenangan tersebut.

### **C. Kewenangan dan Pelimpahan Kewenangan Penyelenggaraan Pemerintahan**

Dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, pejabat pemerintahan wajib memiliki wewenang yang terdefinisi dengan jelas, kemudian menggunakannya sesuai dengan prinsip tata pemerintahan yang baik dan ketentuan peraturan perundangan. Setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada kewenangan yang sah. Pejabat atau lembaga dalam melaksanakan tindakan harus berdasarkan kewenangan yang bersumber dari ketentuan perundangan, dalam bentuk atribusi, delegasi maupun mandat (Kortmann dalam Sahyana, 2022).

Sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU ADPEM), tiga cara yang digunakan oleh pejabat tata usaha negara untuk memperoleh kewenangan adalah melalui atribusi, delegasi, serta mandat. Berikut diuraikan penjelasan dari tiga cara dimaksud.

#### **1. Atribusi**

Secara etimologi atribusi berasal kata dari kata *ad tribuere* (bahasa Latin) artinya “memberikan kepada”. Atribusi adalah pemberian wewenang baru, yang belum ada sebelumnya kepada suatu pejabat atau lembaga tertentu dan diatur oleh konstitusi atau undang-undang. Wewenang atribusi merupakan pemberian atau penetapan wewenang untuk jabatan tertentu (Susanto, 2020). Jabatan yang dibentuk oleh konstitusi memperoleh wewenang atribusi dari konstitusi dan jabatan yang dibentuk oleh UU memperoleh wewenang atribusi yang ditetapkan oleh UU. Tanggung jawab atas kewenangan tersebut berada pada Badan dan/atau Pejabat

Pemerintahan yang bersangkutan. Kewenangan yang diperoleh melalui atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali telah diatur dalam konstitusi atau undang-undang.

## 2. Delegasi

Delegasi berasal dari bahasa latin *delegare* bermakna melimpahkan. Delegasi merupakan pelimpahan atau pemberian kewenangan oleh pejabat/badan kepada pejabat/badan lainnya yang ditetapkan dalam PP, Perpres dan atau Perda, di mana tanggung jawab kewenangan berpindah kepada penerima delegasi. Kewenangan yang bersumber dari delegasi tidak boleh didelegasikan kembali (subdelegasi), kecuali peraturan perundangan menentukan berbeda. Pejabat/Badan pemberi delegasi diperkenankan menarik kembali kewenangan yang didelegasikan apabila terjadi ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Philipus M. Hadjon (dalam Hsb & Julianthy, 2019), beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pelimpahan wewenang melalui delegasi antara lain (1) pelimpahan wewenang harus bersifat definitif, yang berarti pemberi delegasi tidak lagi memiliki hak untuk menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan tersebut, (2) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan (3) tidak diperbolehkan dilakukan kepada bawahan (4) mencakup kewajiban memberikan keterangan atau penjelasan, (5) Delegasi harus memberikan instruksi atau petunjuk tentang bagaimana menggunakan wewenang yang dilimpahkan tersebut.

## 3. Mandat

Dari segi asal kata, mandat berasal dari bahasa Latin "*mandare*", artinya memerintahkan. Mandat adalah pelimpahan wewenang dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah, dengan tanggung jawab serta risiko hukum tetap berada pada pihak yang memberikan mandat. Wewenang mandat dapat dilimpahkan kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan lain di tingkat yang lebih rendah, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Mandat ini biasanya terjadi dalam hubungan rutin antara atasan dan bawahan, kecuali peraturan perundang-undangan secara tegas melarang. Wewenang mandat dilaksanakan dengan penggunaan atas nama (a.n), untuk beliau (u.b), melaksanakan mandat (m.m), serta melaksanakan tugas (m.t). Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima wewenang melalui Mandat, tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan dan/atau tindakan strategis yang dapat mengakibatkan perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Menurut Stroink dan Steenbeek (Ridwan, 2006) dalam mandat tidak ada perubahan wewenang apapun, tidak melibatkan penyerahan atau pelimpahan wewenang. Mandat sejatinya merupakan lingkup hubungan internal. Mandat terjadi ketika suatu organ pemerintahan memberikan persetujuan kepada organ lainnya, untuk melaksanakan kewenangan atas nama organ pemberi mandat (H.D. van Wijk dalam Ridwan, 2006). Mandat mengandung makna penugasan. Dalam mandat, pelimpahan wewenang tidak selalu memerlukan dasar peraturan, dapat dilakukan baik secara lisan maupun tertulis (Susanto, 2020). Tanggung jawab & tanggung gugat tetap berada pada pemberi

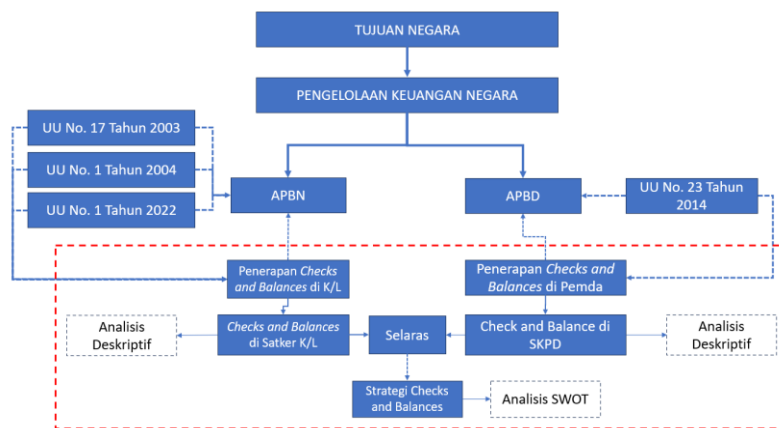
mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan kembali wewenang yang telah dilimpahkan tersebut (Astuti, 2019).

#### D. Kerangka Pemikiran

Prinsip *checks and balances* merupakan suatu sistem dalam unit organisasi pemerintahan untuk mengawasi, mempengaruhi, mengubah, atau menveto tindakan unit organisasi lain untuk mencegah organisasi lain menggunakan kekuasaan di luar kewenangannya/berlebihan sehingga tidak terjadi tirani. Pengelolaan keuangan negara memainkan peran yang sangat signifikan dalam pencapaian tujuan negara sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga-lembaga yang terlibat di dalamnya akan mengakibatkan dampak negatif yang serius terhadap proses pembangunan dan penyediaan layanan publik secara menyeluruh. Salah satu upaya mencegah penggunaan kekuasaan di luar kewenangan/berlebihan dalam pengelolaan keuangan negara adalah melalui penerapan prinsip *checks and balances* sebagaimana diamanatkan dalam Penjelasan UUKN dan UUPN. Implementasi *checks and balances* juga diimplementasikan dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian integral dari pengelolaan keuangan negara, yang secara alamiah tidak dapat dipisahkan dari asas dan prinsip pengelolaan keuangan negara sehingga terdapat keselarasan kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (Pasal 169 UU HKPD).

Merujuk pada rumusan masalah yang telah ditetapkan, maka penulis melakukan deskripsi pemisahan kewenangan pejabat pengelola keuangan baik pengelola keuangan negara maupun daerah, penerapan mekanisme *checks and balances* pengelolaan keuangan negara dan daerah serta merumuskan strategi pengaturan kewenangan bagi pejabat pengelola keuangan daerah untuk implementasi prinsip *checks and balances*. Kerangka pemikiran terlihat pada Gambar 3 berikut.

Gambar 3. Kerangka Pemikiran



Sumber: UU No. 17 Tahun 2003, PP No. 45 Tahun 2013 dan PP No. 12 Tahun 2019

Keterangan:

- = Alur Penelitian
- - - = Ruang Lingkup Penelitian

### III. METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian dilakukan dengan mengombinasikan pendekatan yuridis normatif dan penelitian lapangan. Penelitian yuridis normatif merupakan metode penelitian hukum yang dilakukan dengan menelaah sumber-sumber pustaka atau bahan hukum sekunder (Soerdjono dan Sri, 1994). Adapun penelitian lapangan dilakukan melalui penyebaran kuesioner dan wawancara tidak terstruktur.

#### B. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data sekunder dikumpulkan dari materi hukum primer antara lain UUKN, UUPN, UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), UU ADPEM, PP TCP APBN, PP PKD, Permendagri No. 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, serta PMK No. 62 Tahun 2023 tentang Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, serta Akuntansi dan Pelaporan Keuangan. Selanjutnya, data sekunder juga berasal dari materi hukum sekunder antara lain buku literatur, hasil kajian dan penelitian sebelumnya, serta artikel ilmiah yang memiliki keterkaitan dengan obyek penelitian.

Data primer didapat dari hasil kuesioner yang dibagikan kepada para pengelola keuangan daerah. Data ini kemudian didalami dengan wawancara yang melibatkan pejabat pengelola keuangan daerah pada Badan Pengelolaan Aset Daerah (BPAD) Provinsi DKI Jakarta dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Bogor. Sebaran tujuan, jenis, metode analisis, dan sumber data yang digunakan dapat dilihat pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Tujuan, Jenis Data, Metode Analisis, dan Sumber Data

| Tujuan   | Jenis Data   | Metode Analisis     | Sumber Data/Informan   |
|--|--|---------------------|--|
| Mendeskripsikan kewenangan para pejabat pengelola keuangan dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah | Data sekunder yang terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Materi hukum primer: UUKN, UUPN, UU HKPD, UU ADPEM beserta peraturan-peraturan turunannya</li> <li>• Materi-materi hukum sekunder</li> </ul> | Analisis deskriptif | - DJPK<br>- Kemendagri   |
| Menganalisis penerapan prinsip <i>checks and balances</i> dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasil kajian/penelitian/literatur lainnya</li> </ul>  | Analisis deskriptif | - DJPK<br>- Kemendagri   |
| Merumuskan strategi pengaturan kewenangan bagi pejabat pengelola keuangan daerah                                 | Data primer melalui kuesioner dan wawancara  | SWOT                | - Pengelola Keuangan Daerah peserta pelatihan tahun 2024 (kuesioner) |

| Tujuan  | Jenis Data | Metode Analisis | Sumber Data/Informan   |
|---|------------|-----------------|--|
| untuk implementasi prinsip <i>checks and balances</i> |            |                 | - Pejabat pengelola keuangan daerah pada BPAD Prov. DKI Jakarta dan BPKAD Kab. Bogor (wawancara) |

Sumber: Diolah penulis

### C. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, teknik yang digunakan adalah studi pustaka, penyebaran kuesioner, dan wawancara. Studi pustaka dalam penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan bahan data sekunder (untuk kajian yuridis normatif), berupa dokumen-dokumen (buku teks, hasil kajian, dan laporan-laporan yang terkait) maupun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan implementasi prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan daerah. Data yang terkoleksi dari kepustakaan dipilah dan dirangkum secara sistematis, dianalisis, lalu hasilnya digunakan untuk menyusun pertanyaan yang disampaikan melalui kuesioner secara *purposive sampling* kepada para pengelola keuangan daerah dari seluruh Indonesia, khususnya yang sedang menempuh pelatihan pada tahun 2024. Penulis melakukan pengumpulan kuesioner pada bulan September 2024 dan memperoleh 66 isian kuesioner dari 83 responden yang disurvei sehingga *response rate* yang diperoleh adalah 79%. Dari kuesioner yang terkumpul, penulis juga telah melakukan uji validitas dan reliabilitas. Hasil dari uji validitas menunjukkan seluruh instrumen pernyataan valid dengan  $r$  hitung lebih besar daripada  $r$  tabel (0,2387). Kemudian, untuk hasil uji reliabilitas menunjukkan reliabilitas sangat tinggi dengan nilai Cronbach Alpha ( $r_{11}$ ) sebesar 0,9754. Hasil perhitungan untuk uji validitas dan reliabilitas dapat dilihat pada Lampiran.

Setelah hasil dari kuesioner tersebut ditabulasi, dilakukan pendalaman dengan *in-depth interview* dengan para pejabat pengelola keuangan daerah di BPAD Provinsi DKI Jakarta dan BPKAD Kabupaten Bogor. Provinsi DKI Jakarta dan Kabupaten Bogor dipilih dengan pertimbangan kedua daerah tersebut sebelumnya merupakan ibukota negara dan salah satu daerah penyangganya yang memiliki APBD paling besar. Dengan pemilihan kedua daerah tersebut, penulis mengasumsikan dapat memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai implementasi prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan daerah. Metode wawancara yang dilaksanakan adalah wawancara yang tidak terstruktur, yakni peneliti tidak terpatok pada suatu pedoman wawancara tertentu dan spesifik untuk memperoleh informasi dari narasumber. Namun demikian, pedoman wawancara disini tetap dibuat, tetapi hanya berkisar garis-garis besar kebutuhan informasi yang diperlukan dari narasumber.

### D. Teknis Analisis Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis data adalah secara deskriptif kualitatif. Langkah-langkah menganalisis data dalam penelitian akan dilakukan dalam tiga langkah, terdiri atas pelaksanaan reduksi

data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Setelah langkah-langkah tersebut dilakukan, dilaksanakan proses triangulasi untuk memastikan keshahihan data yang akan diolah untuk memperoleh hasil dan rekomendasi dalam penelitian ini serta untuk menghindari subjektivitas peneliti. Triangulasi yang diterapkan pada penelitian ini adalah triangulasi sumber data dan triangulasi metode.

#### **IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Pengaturan Kewenangan Pejabat Pengelola Keuangan Keuangan Negara dan Daerah**

Menurut (Kortmann dalam Sahyana, 2022), pejabat atau lembaga dalam melaksanakan tindakan harus memiliki dasar kewenangan yang diperoleh dari ketentuan undang-undang, baik dalam bentuk atribusi, delegasi maupun mandat. Kewenangan pejabat pengelolaan keuangan negara diatur dalam undang-undang bidang pengelolaan keuangan negara yaitu UUKN, UUPN, serta diuraikan lebih lanjut dalam PP TCP APBN dan Permenkeu No. 62 Tahun 2023. Adapun kewenangan pejabat pengelola keuangan daerah diatur dalam UU Pemda dan dijabarkan lebih lanjut dalam PP PKD serta Permendagri No. 77 Tahun 2020.

Selain undang-undang tersebut di atas, Perpres No. 16 Tahun 2018 (terakhir diubah dengan Perpres No. 12 Tahun 2021) juga menjadi salah satu landasan hukum dalam pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah, khususnya terkait pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP), mengingat lingkup pengaturannya meliputi pengadaan barang dan jasa, baik yang menggunakan APBN maupun APBD. Dalam Perpres tersebut juga diatur pelaku pengadaan, di mana kegiatan pengadaan barang jasa sebagai kegiatan lanjutan atas perencanaan pengadaan dari KPA/PA dan menjadi bagian dari pengelolaan keuangan negara (Agus, 2018 & Tjandra, 2022). Pejabat perbendaharaan negara ditetapkan sebagai pelaku pelaksana pengadaan barang dan jasa yaitu PA, KPA, dan PPK.

##### **1. Pemisahan kewenangan Pejabat Pengelola Keuangan Negara dan Daerah**

Menurut penjelasan UUPN dan UUKN, pengelolaan keuangan negara dilaksanakan dengan pemisahan kewenangan pengelolaannya, guna menerapkan prinsip *checks and balances*. Agar dapat diterapkan dengan baik, prinsip tersebut harus didukung dengan adanya pemisahan kewenangan (Rozaq *et al.*, 2024). Mekanisme *checks and balances* merupakan pelengkap pemisahan kewenangan (Pulungan, 2022). Prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara dilaksanakan melalui pemisahan dengan tegas antara pejabat yang memiliki kewenangan otorisasi, ordonansi dan Bendaharawan. Wujud pengelolaan keuangan negara adalah APBN (Pasal 11 UU KN) dan dasar pengelolaan keuangan daerah adalah APBD (Pasal 309 UU No. 23 Tahun 2014).

##### **a. Pejabat Pengelola Keuangan Negara**

Dalam pengelolaan keuangan negara, implementasi *checks and balances* dilakukan dengan memisahkan antara kewenangan administratif (umum) dan kewenangan kebendaharaan (Penjelasan UU PN dan UU KN). Selanjutnya kewenangan administratif (umum), yang

terdiri dari kewenangan otorisasi dan kewenangan ordonansi, juga dipisahkan sesuai dengan PP TCP APBN. Pejabat pengelola keuangan negara diatur dalam UUPN, yang terdiri dari PA, Bendahara Umum Negara dan Daerah, serta Bendahara Penerimaan dan Pengeluaran (Pasal 4, Pasal 7 dan Pasal 10 UU PN). PA dipegang oleh Menteri/Pimpinan Lembaga. Bendahara Umum Negara adalah Menteri Keuangan, dan Bendahara Penerimaan dan Pengeluaran diangkat oleh Menteri/Pimpinan Lembaga. Lebih lanjut pejabat pengelola keuangan negara dijabarkan dalam PP TCP APBN, meliputi KPA, PPK dan PPSPM.

Menteri/pimpinan lembaga (PA) mempunyai kewenangan antara lain: menentukan KPA/KPB, mengambil keputusan/tindakan yang menimbulkan beban belanja, menetapkan pejabat ordonator (Pasal 4 UU PN), melaksanakan komitmen dengan pihak ketiga sesuai dengan dokumen pelaksanaan anggaran (Pasal 17 ayat (2) UU PN), melakukan pengujian dan membebaskan pada akun yang sesuai, dan membuat perintah pembayaran tagihan dari APBN/APBD (Pasal 18 UU PN). Secara umum PA mempunyai kewenangan untuk otorisasi, ordonansi, melaksanakan pengadaan barang dan jasa, serta menunjuk KPA dan pejabat yang menguji dan memerintahkan pembayaran.

Kewenangan PA tersebut memiliki karakteristik sebagai kewenangan atribusi, yaitu:

- 1) Kewenangan tersebut diatur dalam ketentuan setingkat UU (yakni UUPN Pasal 4, Pasal 17, dan Pasal 18);
- 2) Wewenang tersebut merupakan wewenang baru, belum ada sebelumnya.
- 3) Pejabat penerima kewenangan bertanggung jawab atas kewenangan tersebut. Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai PA bertanggung jawab secara formal dan materiil atas pelaksanaan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 4 PP TCP APBN.
- 4) Kewenangan atribusi tidak bisa didelegasikan, kecuali diatur dalam UUD maupun UU (Pasal 12 ayat (3) UU Adpem). Dalam pengelolaan APBN sesuai dengan pasal 4 ayat (2) UUPN, PA mendelegasikan atau melimpahkan kewenangannya kepada KPA, yaitu pejabat yang menerima kuasa/kewenangan dari PA.

Dalam Pasal 1 PP TCP APBN, KPA merupakan pejabat yang menerima wewenang dari PA, untuk bertanggung jawab dan melaksanakan kewenangan penggunaan anggaran kementerian/lembaga yang bersangkutan. Dalam hal ini, PA sebagai delegans dan KPA sebagai delegatoris. Dalam frasa KPA memperoleh kuasa dari PA dapat diartikan bahwa KPA mendapat atau menerima kewenangan dari PA, atau PA memberikan kewenangan kepada KPA. Terjadi pemindahan atau pelepasan kewenangan, dan sekaligus tanggung jawab dari PA kepada KPA. Menurut Ditjen Perbendaharaan (2014), kewenangan yang dimiliki KPA ini memiliki karakteristik sebagai kewenangan merupakan kewenangan yang bersumber dari delegasi Menteri sesuai dengan pasal 6 ayat (1) dan ayat 2 (2a dan 2b). Samsul Ramli dalam Webminar Distribusi Kewenangan PA, KPA, PPK

(2019), juga menyatakan bahwa kewenangan KPA bersifat delegasi. Dengan demikian kewenangan KPA memiliki karakteristik kewenangan delegasi sehingga (1) tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi (KPA) sesuai dengan pasal 1 UU No. 30 Tahun 2014, dan dalam pelaksanaannya tanggung jawab meliputi tanggung jawab materiil dan formal sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (2) dan (3) PP TCP APBN (2) kewenangan yang bersumber dari delegasi tidak dapat didelegasikan kembali, kecuali diatur dalam ketentuan perundang-undangan, dan dalam pelaksanaannya, KPA mendelegasikan kembali kewenangannya sesuai dengan Pasal 8 dan Pasal 1 angka 23 dan 24 PP TCP APBN.

Kewenangan PA yang diberikan kepada KPA meliputi kewenangan otorisasi dan ordonansi. Sesuai dengan Pasal 8 PP No. 45 Tahun 2013, kewenangan KPA antara lain menetapkan PPK, PPSPM, pejabat yang melaksanakan kegiatan dan anggaran, menyusun perencanaan kegiatan dan pencairan dana, mengambil keputusan yang mengakibatkan beban belanja serta menguji tagihan dan memerintahkan pembarayan atas beban belanja.

PPK merupakan pejabat yang menerima kewenangan dari PA/KAP untuk mengambil tindakan/keputusan yang mengakibatkan beban belanja (Pasal 1 PP TCP APBN). Dari frasa “PPK merupakan pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA” artinya kewenangan diberikan oleh PA/KPA kepada PPK atau PPK menerima kewenangan dari PA/KPA. Terjadi adanya pemindahan atau pelimpahan kewenangan dari PA/KPA kepada PPK. KPA menerima delegasi dari PA, lalu KPA mendelegasikan kembali kepada PPK. Menurut Ditjen Perbendaharaan (2018), PPK memperoleh pendelegasian kewenangan dari KPA berkaitan dengan pengelolaan keuangan Satker. Di sini, kewenangan PPK juga memiliki karakteristik sebagai kewenangan delegasi, karena:

- 1) wewenang tersebut diperoleh dari pejabat lainnya (PA/KPA);
- 2) merupakan wewenang yang sebelumnya sudah ada, kewenangan PPK merupakan kewenangan KPA, sebagaimana diatur dalam PP TCP APBN Pasal 8 huruf e ;
- 3) wewenang PPK telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan setingkat PP (PP TCP APBN);
- 4) tanggung jawab beralih kepada penerima delegasi (PPK), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 PP TCP APBN. PPK mendapatkan kewenangan yang bersumber dari delegasi, oleh karenanya bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan tersebut. PPK bertanggung jawab atas kebenaran materiil dan segala konsekuensi yang muncul dari penggunaan bukti terkait hak tagih terhadap negara. (Pasal 13 PP TCP APBN).

PPK menerima kewenangan (kuasa) dari PA/KPA untuk mengambil tindakan/keputusan yang mengakibatkan beban belanja (kewenangan otorisasi) sesuai dengan Pasal 1 angka 23 PP TCP APBN. Kewenangan otorisator yang dimiliki oleh PA didelegasikan kepada PPK. Kewenangannya antara lain (1) menetapkan surat penunjukkan pihak penyedia barang/jasa, (2) menyusun dan menandatangani perjanjian

dengan penyedia barang dan jasa; (3) melakukan kegiatan swakelola; (4) memberitahukan perjanjian yang dilakukan kepada kuasa BUN; (5) mengontrol pelaksanaan perikatan; (6) melakukan pengujian dan menandatangani bukti hak tagih kepada negara (Pasal 12 ayat (1) PP TCP APBN). Pelaksanaan kegiatan dan penggunaan anggaran yang menyebabkan pengeluaran negara oleh PPK tersebut dilakukan melalui pembuatan komitmen sesuai dengan pasal 198 ayat 1 Pasal 198 PMK No. 62 Tahun 2023. Pembuatan komitmen oleh PPK dijelaskan lebih rinci dalam PMK No. 62 Tahun 2023 antara lain menandatangani bukti pembayaran, surat perintah kerja, surat perjanjian, surat bukti pesanan melalui *e-purchasing* (Pasal 202, 203, 204, dan 205 PMK No. 62 Tahun 2023). Kewenangan menandatangani dokumen yang dapat menyebabkan beban belanja negara menunjukkan bahwa PPK memegang kewenangan otorisator.

PPSPM merupakan pejabat yang menerima kewenangan dari PA/KPA untuk menguji dan memerintahkan pembayaran (Pasal 1 PP TCP APBN). Karakteristik PPSPM mirip dengan PPK. Dari frasa “PPSPM merupakan pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA” artinya kewenangan diberikan oleh PA/KPA kepada PPSPM atau PPSPM menerima kewenangan dari PA/KPA. Terjadi adanya pemindahan atau pelimpahan kewenangan dari PA/KPA kepada PPSPM. KPA yang menerima delegasi dari PA, mendelegasikan kembali kewenangnya kepada PPSPM. Menurut Ditjen Perbendaharaan (2018), PPSPM menerima delegasi wewenang dari KPA berkaitan dengan pengelolaan keuangan Satker-

Kewenangan yang dimiliki PPSPM juga memiliki karakteristik sebagai kewenangan delegasi, karena:

- 1) wewenang tersebut diperoleh dari pejabat lainnya (PA/KPA);
- 2) merupakan wewenang yang sebelumnya sudah ada, kewenangan PPSPM merupakan kewenang KPA yang sudah diatur dalam PP TCP APBN Pasal 8 huruf f;
- 3) wewenang PPSPM telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan setingkat PP (PP TCP APBN Pasal 15);
- 4) tanggung jawab beralih kepada penerima delegasi (PPSPM), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 16 PP TCP APBN. PPSPM bertanggung jawab atas kebenaran materiil dan segala konsekuensi yang muncul dari penggunaan bukti terkait hak tagih terhadap negara.

Pelaksanaan kewenangan PPSPM dijelaskan lebih detil dalam PMK No. 62 Tahun 2023 antara lain melakukan pengujian kebenaran SPP dan dokumen pendukungnya, menolak dan mengembalikan SPP yang tidak sesuai persyaratan serta mengeluarkan dan menyampaikan SPM kepada KPPN. Kewenangan PPSPM untuk menerbitkan (menandatangani) SPM menunjukkan bahwa PPSPM memegang kewenangan ordonansi.

Menteri/Pimpinan Lembaga juga memiliki kewenangan atribusi untuk mengangkat Bendahara Penerimaan/Pengeluaran, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU PN. Bendahara Penerimaan maupun

Pengeluaran bertugas menerima, menyimpan, membayar, mengelola administrasi, serta mempertanggungjawabkan belanja dan pendapatan negara dalam pelaksanaan APBN pada kantor/Satker Kementerian/Lembaga (Pasal 1 PMK No. 62 Tahun 2023). Bendahara Pengeluaran memiliki kewenangan atribusi, yaitu melaksanakan pengelolaan atas uang persediaan mencakup penelitian kelengkapan perintah pembayaran, pengujian perhitungan, ketersediaan dananya (Pasal 21 UU PN). Bendahara Penerimaan/Pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi dan fungsional kepada Bendahara Umum Negara (Pasal 20 dan Pasal 24 PP TCP APBN). Penjabaran kewenangan Bendahara Pengeluaran diatur dalam Pasal 23 PP TCP APBN, tugas kebendaharaan terkait dengan uang persediaan dengan kewenangan meliputi antara lain menerima dan menyimpan, menguji tagihan yang akan dibayarkan, melakukan pembayaran, berdasarkan perintah KPA serta menolak perintah pembayaran. Tabel 2 berikut menunjukkan sumber kewenangan pejabat pengelola keuangan negara.

Tabel 2. Sumber Kewenangan Pejabat Pengelola Keuangan Negara

| Kewenangan    | APBN       | Atribusi  | Delegasi | Delegasi  |
|---------------|------------|-----------|----------|---|
| Administratif | Otorisator | PA        | KPA      | PPK   |
|               | Ordonator  | PA        | KPA      | PPSPM   |
| Comptable     | Bendahara  | Bendahara | -        | Bendahara Penerimaan/<br>Pengeluaran (Atribusi) |

Sumber: Diolah penulis

Pendelegasian kewenangan otorisasi dan ordonansi dari KPA diberikan kepada pejabat yang berbeda yaitu kepada PPK dan PPSPM. Hal ini mengakibatkan adanya pemisahan kewenangan antara otorisasi dengan ordonansi, kewenangan administrasi sudah tidak dipegang oleh satu pejabat yang sama (KPA). Implementasi pelaksanaan kewenangan PPK dalam tindakan yang dapat membebani anggaran belanja dilaksanakan melalui pembuatan komitmen dan penandatanganan dokumen bukti pembayaran, surat perintah kerja, surat perjanjian, surat bukti pesanan melalui *e-purchasing*. Pelaksanaan kewenangan PPSPM adalah menguji tagihan, menerbitkan dan menandatangani SPM. PPK dan PPSPM masing-masing bertanggung jawab atas kewenangannya. Pejabat yang mengesahkan atau menandatangani bukti/dokumen beban APBD/APBN bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul sesuai dengan Pasal 18 ayat (3) UU No. 1 Tahun 2004.

Dari uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pengelolaan APBN, kewenangan otorisator dan ordonator melekat kepada PA dan dilimpahkan kepada KPA serta dalam pelaksanaannya harus dipisahkan antara kewenangan otorisator dengan kewenangan ordonator melalui pendelegasian wewenang. KPA mendelegasikan kewenangan dan tanggung jawab otorisasi kepada PPK dan kewenangan ordonansi kepada PPSPM.

Untuk konsistensi pemisahan kewenangan otorisasi, ordonansi dan perbendaharaan dalam pengelolaan keuangan negara dalam PP TCP APBN dilakukan pengaturan sebagai berikut

- 1) PPK tidak boleh dijabat secara bersamaan oleh PPSPM dan Bendahara (Pasal 11 ayat 5)
- 2) PPSPM tidak boleh dijabat secara bersamaan oleh PPK dan Bendahara (Pasal 14 ayat 5)
- 3) Bendahara Penerimaan tidak dapat dijabat oleh KPA atau Kuasa BUN (Pasal 18 ayat 6)
- 4) Bendahara Pengeluaran tidak dapat dijabat oleh KPA atau Kuasa BUN (Pasal 22 ayat 6)

Perangkapan jabatan dapat dilakukan dalam situasi tertentu, misalnya terbatasnya jumlah dan/atau kualitas sumber daya manusia. Perangkapan jabatan dapat dilakukan oleh KPA, KPA dapat merangkap jabatan PPK atau PPSPM sesuai dengan Pasal 9 PP No. 45 Tahun 2013 dan dipastikan tidak terjadi perangkapan kewenangan otorisasi dan ordonansi, sesuai tabel 3 berikut.

Tabel 3. Perangkapan Pejabat Perbendaharaan Negara

| Jabatan & Perangkapan | KPA | PPK | PPSPM | Bendahara |
|-----------------------|-----|-----|-------|-----------|
| KPA                   |     | √   | √     | X         |
| PPK                   | √   |     | X     | X         |
| PPSPM                 | √   | X   |       | X         |
| Bendahara             | X   | X   | X     |           |

Keterangan:

√ = dimungkinkan untuk perangkapan jabatan

X= diantara jabatan itu tidak boleh ada perangkapan

Sumber: Diolah penulis

#### b. Pejabat Pengelolaan Keuangan Daerah (APBD)

Sesuai dengan UUPN, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah terdiri dari Kepala Daerah sebagai Kepala Pemerintahan, PA, dan Bendahara Umum Daerah. Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan beberapa pejabat terkait pengelolaan keuangan daerah (Pasal 6 UU No. 1 Tahun 2004). PA dipegang oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (Kepala SKPD) dan Bendahara Umum Daerah adalah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (Kepala SKPKD). Pengaturan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah lebih lanjut diatur dalam PP PKD dan Permendagri No. 77 Tahun 2020. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah terdiri dari KPA, PPTK, dan PPK SKPD.

Kepala Daerah, selaku Kepala Pemerintahan Daerah, dalam UUPN dikelompokkan dalam PA, sebagai bagian dari pengelolaan keuangan negara. Kepala Pemerintahan Daerah sebagai pemegang pengelolaan keuangan daerah (Pasal UU No. 23 Tahun 2014) secara atribusi memiliki kewenangan menetapkan pejabat yang menerima pelimpahan kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah, baik pejabat otorisator, ordonator, maupun bendahara penerimaan/pengeluaran.

Kewenangan PA dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dikategorikan sebagai kewenangan atribusi, karena:

- 1) PA memiliki beberapa kewenangan yang diatur dalam UUPN (Pasal 6 ayat (2), Pasal 17 ayat (2) dan Pasal 18). Kewenangan PA antara lain melakukan tindakan yang menyebabkan pengeluaran anggaran belanja (otorisasi), menguji tagihan dan memerintahkan pembayaran (ordonansi), serta mengadakan perikatan/perjanjian dengan pihak ketiga terkait pelaksanaan anggaran. Tindakan yang mengakibatkan belanja negara dalam pelaksanaan kegiatan dan penggunaan anggaran yang tercantum dalam DIPA, dilakukan melalui pembuatan komitmen. Hal ini menunjukkan kewenangan pembuatan komitmen dan kewenangan untuk menguji tagihan melekat pada PA.
- 2) Kewenangan atribusi tidak bisa didelegasikan kecuali diatur dalam UU (Pasal 12 ayat (3) UU Adpem). Dalam Pasal 6 UUPN tidak disebutkan bahwa PA dapat melimpahkan kewenangannya kepada pihak lain. Mengingat tidak ada ketentuan pendelegasian kewenangan PA kepada pihak lain, maka kewenangan tersebut tetap melekat (berhenti) pada PA/KPA, artinya tidak dapat didelegasikan ke pejabat lainnya (Panie, 2021). Namun demikian, dalam Pasal 284 ayat (4) dan ayat (5) UU Pemda diatur adanya pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan Kepala Daerah kepada perangkat daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang. Konsekuensi logis dari ketentuan ini adalah Kepala Daerah dapat melimpahkan kewenangannya kepada pejabat-pejabat di bawahnya untuk memisahkan kewenangan antara otorisator, ordonator dan Bendahara.

Berdasarkan ketentuan tersebut (Pasal 284 ayat (4) dan (5)), PA dapat melimpahkan sebagian wewenangnya kepada KPA (Kepala Unit SKPD). Pelimpahan wewenang dapat dilakukan melalui delegasi maupun mandat, dan ditetapkan oleh Kepala Daerah. Hal ini sejalan dengan kewenangan Kepala Daerah untuk menetapkan pejabat yang diperlukan dalam pengelolaan keuangan daerah sesuai ketentuan pasal 5 huruf b UUPN.

KPA dalam Pasal 1 PP PKD didefinisikan sebagai pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan PA dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD. PA memberikan sebagian kewenangan kepada KPA. Kewenangan KPA antara lain otorisasi untuk melakukan tindakan yang menyebabkan pengeluaran dengan beban anggaran belanja, wewenang untuk menguji tagihan dan memerintahkan pembayaran (ordonansi), serta pelaksanaan perjanjian kerja sama dengan pihak lain (Pasal 11 PP PKD). KPA sebagai pejabat yang menerima kewenangan delegasi dapat melimpahkan kewenangannya sebagaimana ketentuan dalam Pasal 12 dan Pasal 14 PP PKD. PA/KPA selanjutnya dapat menetapkan PPTK dan PPK SKPD, namun pelimpahan kewenangan oleh KPA kepada PPTK dan PPSPM dilakukan melalui penugasan.

PPTK merupakan pejabat pada unit kerja dibawah PA/KPA yang diberi tugas membantu tugas dan wewenang PA/KPA (Pasal 12 PP PKD), yaitu menyusun jadwal, monitoring evaluasi, melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan, menyiapkan dokumen pelaksanaan anggaran serta dokumen pelaksanaan anggaran (Penjelasan Pasal 12 PP PKD). Secara umum dengan mencermati tugas dan wewenang PPTK ini dapat disimpulkan bahwa PPTK mendapat penugasan dari KPA dalam pelaksanaan tugas KPA. Samsul Ramli Webinar Peranan PPTK dalam PBJ Pemerintah (2020) menyatakan bahwa tugas PPTK adalah tugas administrasi. PPTK tidak menerima pelimpahan kewenangan untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja (otorisasi). PPTK bukan pejabat otorisator.

Dalam bagian Penjelasan PP PKD pasal 12 huruf d, salah satu wewenang PPTK adalah melakukan kegiatan pengadaan barang/jasa sesuai dengan ketentuan. Penjabaran lebih rinci tugas dan wewenang PPTK tersebut antara lain melakukan belanja dan transaksi dengan pihak penyedia barang/jasa serta wajib mendapatkan bukti belanja yang sah untuk pertanggungjawaban secara materiil (Permendagri No. 77 Tahun 2020, lampiran hal 257 dan 258). Ketentuan tersebut di atas dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda, apakah berdasarkan ketentuan ini berarti PPTK berhak menandatangani dokumen yang mengakibatkan pengeluaran beban APBD (bukti pembayaran, surat pesanan, surat perintah kerja, surat perjanjian kontrak dll). Dalam hal PPTK ditafsirkan dapat menandatangani bukti belanja dalam rangka pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, maka PPTK merupakan otorisator. Namun demikian dalam Permendagri 77 Tahun 2020, tidak ditemukan penjelasan lebih lanjut, apakah PPTK berwenang menandatangani bukti belanja yang sah tersebut.

Wewenang PPTK dapat diklasifikasikan sebagai wewenang mandat, karena tugasnya hanya “membantu” atau mendapat penugasan dari KPA sehingga tanggung jawab tetap berada pada KPA (pemberi mandat) dan pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu, setiap saat (Ridwan, 2006). Hal ini juga ditegaskan bahwa PA/KPA dapat mengambil alih mandat yang dilaksanakan oleh PPTK bila yang bersangkutan berhalangan (penjelasan Permendagri No. 77 Tahun 2020, hal 16). Sebagai wewenang mandat, maka PPTK seharusnya tidak boleh mengambil keputusan strategis (termasuk menandatangani bukti pengeluaran, surat perjanjian kerja dan sejenisnya karena akan mempengaruhi alokasi anggaran), sesuai dengan ketentuan pasal 14 ayat (7) UU Adpem.

Selain menetapkan PPTK, PA/KPA juga menetapkan PPK SKPD. Karakteristik wewenang PPK SKPD merupakan wewenang mandat. PPK SKPD bertugas memverifikasi SPP yang diajukan bendahara dan menyiapkan SPM untuk disampaikan kepada PA/KPA. PPK SKPD tidak memiliki kewenangan untuk menandatangani SPM atau memerintahkan pembayaran, yang memiliki kewenangan menandatangani SPM adalah PA/KPA. Tidak ada pengalihan

wewenang dan tanggung jawab dari KPA kepada PPK SKPD, tanggung jawab kewenangan ordonansi tetap berada di KPA.

Tabel 4. Sumber kewenangan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah

| Kewenangan           | APBN       | Atribusi         | Delegasi        | Mandat  |
|----------------------|------------|------------------|-----------------|---|
| <b>Administratif</b> | Otorisator | Kepala SKPD - PA | Unit SKPD - KPA | PPTK  |
|                      | Ordonator  |                  |                 | PPK-SKPD  |
| <b>Comptable</b>     | Bendahara  | Bendahara        | -               | Bendahara<br>Penerimaan/<br>Pengeluaran<br>(Atribusi) |

Sumber: Diolah penulis

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam pengelolaan keuangan daerah, kewenangan otorisasi maupun kewenangan ordonansi melekat pada PA/KPA dan dalam pelaksanaannya tidak dipisahkan antara kewenangan ordonansi dan otorisasi. Tidak ada pelimpahan kewenangan kepada PPTK dan PPK SKPD. PA/KPA pada saat bersamaan melaksanakan kewenangan untuk mengadakan perjanjian kerja sama dengan pihak ketiga, serta menandatangani SPM sebagai cerminan dilakukannya kewenangan pengujian. Terkait dengan perangkapan jabatan dalam Pasal 14 ayat 2, PP PKD diatur bahwa PPK SKPD tidak merangkap sebagai pejabat dan pegawai yang bertugas memungut pajak dan retribusi daerah, Bendahara Penerimaan, Bendahara Pengeluaran, dan/atau PPTK. Hal ini tidak berpengaruh mengingat, PPK SKPD bukan pelaksana kewenangan ordonansi, kewenangan ordonansi tetap dilaksanakan oleh PA/KPA.

## 2. Mekanisme *Checks and Balances* dalam Tugas dan Wewenang Pengelola Keuangan Negara dan Daerah

Prinsip *checks and balances* bertumpu pada pentingnya hubungan saling mengawasi antara berbagai posisi penyelenggara negara (Rahmatullah, 2013), dan usaha untuk saling kontrol antar lembaga negara, agar penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara dapat dicegah (Badan Pengkajian MPR RI, 2017).

### a. Pengelola Keuangan Negara (APBN)

Prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan APBN diwujudkan melalui pengaturan kewenangan oleh pejabat pengelola, baik PPK, PPSPM, Bendahara dan Kuasa BUN untuk menguji pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain. PPK melaksanakan pengujian atas tagihan yang diajukan oleh penyedia barang dan jasa/Bendahara. PPSPM melakukan pengujian atas SPP yang diajukan oleh PPK dan KPPN melakukan pengujian atas pengajuan SPM yang diajukan oleh PPSPM. Secara rinci teknis pengujian dalam belanja beban APBN diatur dalam PMK No. 62 Tahun 2023.

Dalam pembayaran tagihan kepada negara, APBN mengenal dua mekanisme pembayaran atas tagihan, yaitu mekanisme pembayaran langsung (LS) dan pembayaran uang persediaan (UP). Pembayaran langsung merupakan pembayaran yang diberikan secara langsung

kepada Bendahara Pengeluaran atau pihak penerima hak lainnya, berdasarkan perjanjian, surat keputusan/tugas, atau surat perintah kerja lainnya, melalui penerbitan SPM-LS. Tahapan pengujian untuk pembayaran adalah sebagai berikut:

- 1) PPK sebagai otorisator menguji dan menandatangani surat bukti hak tagih kepada negara (Pasal 12 ayat (1) huruf g PP TCP APBN dan Pasal 188 ayat (1) huruf g PMK Nomor 62 Tahun 2023), meliputi kebenaran materiil dan konsekuensi yang timbul dari penggunaan bukti hak tagih pada negara, kebenaran data *supplier* dan kontrak, kesesuaian spesifikasi teknis dan volume barang/jasa yang diterima, serta norma waktu penerbitan SPP. Baik dokumen yang berasal dari pihak ketiga maupun dari Bendahara Pengeluaran. Bendahara Pengeluaran melakukan pengujian terhadap SPBy; jika SPBy telah memenuhi persyaratan, Bendahara Pengeluaran melaksanakan pembayaran. Jika persyaratan tidak terpenuhi, maka tagihan atau SPBy dikembalikan.
- 2) PPSPM selaku ordonator melakukan pengujian atas SPP yang diajukan oleh PPK. PPSPM menguji secara formal SPP beserta kelengkapannya yang disampaikan dari PPK sesuai dengan Pasal 225 PMK No. 62 Tahun 2023, mencakup kebenaran, kelengkapan, dan keabsahan administrasi dokumen hak tagih yang menjadi dasar penerbitan SPM, serta kebenaran dan keabsahan SPM.
- 3) KPPN menguji SPM yang diajukan oleh PPSPM (Pasal 227 PMK No. 62 Tahun 2023)  
KPPN melakukan penelitian dan pengujian atas SPM yang disampaikan oleh PPSPM meliputi penelitian terhadap: a. kelengkapan SPM; dan b. kebenaran SPM. KPPN menerbitkan SP2D jika SPM yang diterbitkan memenuhi ketentuan, dan sebaliknya, SPM tidak memenuhi ketentuan maka KPPN menolak SPM.

#### **b. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pelaksanaan belanja daerah diatur dalam Permendagri No. 77 Tahun 2020. Pelaksanaan belanja APBD dapat dilakukan melalui pembayaran dengan uang panjar atau tanpa uang panjar. Dalam pengelolaan keuangan daerah, pengujian dilakukan oleh Bendahara, PPK SKPD, dan Kuasa BUD. Bendahara Pengeluaran memverifikasi rekapitulasi belanja disertai bukti yang sah sebagai bagian dari proses pertanggungjawaban. PPK SKPD memverifikasi kelengkapan dan keabsahan pengajuan pembayaran, memastikan ketersediaan dana untuk belanja terkait, dan memeriksa kelengkapan dokumen sesuai jenis pengajuan, keabsahan dokumen pendukung, serta kesesuaian jumlah perhitungan pengajuan LS dengan dokumen pendukungnya. Apabila seluruhnya sesuai, PPK SKPD menyiapkan draf SPM untuk disampaikan kepada PA/KPA. Kuasa BUD melakukan verifikasi atas SPM yang diterbitkan oleh PA/KPA.

### 3. Implikasi Penerapan Perpres Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah dalam Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan salah satu aspek dalam pengelolaan keuangan negara (Puji Agus, 2019 & Tjandra, 2022) dan merupakan bagian dari tugas pejabat yang mengelola keuangan negara (Pengguna Anggaran) sebagai pelaksana anggaran (Ramli, & Ambardi, 2016). Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang pengadaan barang/jasa Pemerintah (terakhir diubah dengan Perpres No. 12 Tahun 2021) selain mengatur teknis tata cara pengadaan barang dan jasa, juga mengatur unsur pejabat pengadaan serta wewenangnya. Dalam perpres pengadaan barang dan jasa, diatur juga kewenangan PA yaitu PA dapat menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), yaitu pejabat yang memiliki kewenangan otorisasi.

Mengacu pada pasal 9 ayat (1) huruf g dan Pasal 11 ayat (3) Perpres No. 12 Tahun 2021 maka PA dapat menetapkan PPK (kewenangan otorisator dilimpahkan kepada PPK) atau tidak menetapkan PPK (kewenangan otorisator masih melekat pada PA/KPA). Berdasarkan ketentuan ini maka terdapat dua kelompok struktur pejabat pengelola keuangan daerah yaitu:

- a. dalam hal PA menetapkan PPK, maka pejabat pengelola keuangan daerah terdiri dari KPA/PA, PPK, PPTK, PPK SKPD dan Bendahara. Dalam hal PA/KPA melimpahkan kewenangan kepada PPK maka akan terjadi pemisahan kewenangan antara otorisator dengan kewenangan ordonator. Kewenangan otorisator dilaksanakan oleh PPK sedangkan kewenangan ordonator dilakukan oleh PA/KPA.
- b. dalam hal PA tidak menetapkan PPK maka pejabat pengelola keuangan daerah terdiri dari KPA/PA, PPTK, PPK SKPD dan Bendahara. Dalam hal tidak ditetapkan PPK, maka PPTK memiliki tugas tambahan (Pasal 11 ayat (4)) antara lain melaksanakan *e-purchasing* dan mengendalikan kontrak. Implikasi dari tidak adanya PPK adalah tidak adanya pemisahan kewenangan otorisator dengan ordonator, karena PA/KPA memegang kewenangan otorisator dan ordonator dalam waktu bersamaan.

Hal lain dalam pengaturan PPK adalah apakah PPK sebagai pejabat yang menerima delegasi (pelimpahan kewenangan) dari PA/KPA atau PPK pejabat yang mendapatkan mandat (penugasan) dari PA/KA.

- a. PPK sebagai pejabat penerima kewenangan dari PA/KPA  
Pada pasal 1 angka 10, PPK didefinisikan sebagai pejabat yang diberi wewenang oleh PA/KPA untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menyebabkan pengeluaran anggaran belanja negara atau daerah. Dari frasa “PPK merupakan pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KP” artinya kewenangan diberikan oleh PA/KPA kepada PPK atau PPK menerima kewenangan dari PA/KPA. Dalam hal ini terjadi adanya pemindahan atau pelimpahan kewenangan dari PA/KPA kepada PPK. PA/KPA mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada PPK, sehingga tanggungjawab beralih kepada PPK.

b. PPK merupakan petugas dari PA/KPA

Pada Pasal 10 ayat (3) Perpres No. 12 Tahun 2021, diatur bahwa KPA dapat menugaskan PPK untuk melaksanakan kewenangan KPA yang berkaitan dengan tindakan pengeluaran anggaran dan/atau mengadakan perjanjian dengan pihak lain, sesuai batas anggaran. Frasa “KPA dapat menugaskan PPK” dalam bunyi pasal tersebut mengandung makna bahwa PPK merupakan pegawai yang menerima penugasan atau mandat dari KPA dan tanggung jawab atas kewenangan ini masih berada di tangan PA/KPA. Ketika PA/KPA menugaskan PPK, maka tidak ada pemisahan kewenangan antara otorisator dengan kewenangan ordonator. Kewenangan otorisator dan kewenangan ordonator dilakukan oleh PA/KPA.

### B. Penerapan Prinsip *Checks and Balances* dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Berdasarkan pembahasan secara yuridis normatif pada subbab sebelumnya, penulis melakukan penelitian lapangan terhadap implementasi ketentuan pengelolaan keuangan daerah dalam PP PKD, Perpres Pengadaan Barang dan Jasa, dan Permendagri No. 77 Tahun 2020, melalui pengisian kuesioner. Dari 66 responden yang mengisi kuesioner, kami dapatkan profil responden sebagai berikut:

1. Apakah dalam pelaksanaan anggaran kegiatan di kantor ditetapkan PPK tersendiri atau kewenangan komitmen melekat pada PA atau KPA?  
Pertanyaan ini diajukan untuk mengetahui apakah dalam praktiknya terdapat pemisahan kewenangan antara otorisator dengan ordonator. Hasil kuesioner dari 66 responden menunjukkan bahwa 33 responden (47%) KPA masih merangkap sebagai PPK dan 37 orang (53%) PPK ditetapkan tersendiri terpisah dari KPA, seperti tampak pada Gambar 4.

Gambar 4. Pemegang Kewenangan Otorisasi

Pemegang Kewenangan Otorisasi



Sumber: Diolah penulis dari kuesioner

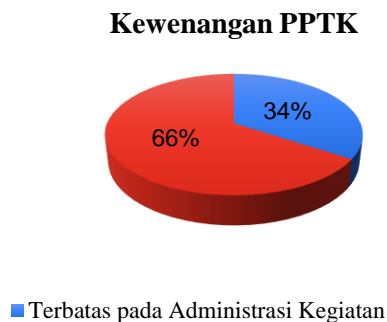
Hal ini menggambarkan bahwa 53% responden memisahkan kewenangan antara otorisator dengan ordonator. Otorisator dilaksanakan oleh PPK dan ordonator dilaksanakan oleh PA/KPA. Pemisahan kewenangan ini menggambarkan prinsip mekanisme *checks and balance* memungkinkan dapat berjalan. Sedangkan 47% responden masih merangkap sebagai otorisator dan sekaligus ordonator.

Pada saat pendalaman yang kami lakukan melalui wawancara ke BPKAD Kab. Bogor diperoleh informasi bahwa PA tidak menetapkan PPK secara mandiri karena kurangnya SDM yang memiliki sertifikat kompetensi pengadaan barang dan jasa mengingat untuk dapat diangkat menjadi PPK harus memiliki sertifikat pengadaan barang dan jasa. PA tidak menetapkan PPK juga memperhatikan beban kerja dan pagu anggaran yang dikelola (pagu yang dikelola relatif kecil) sehingga dimungkinkan untuk satuan kerja yang beban besar dapat ditetapkan PPK sebagai contoh Dinas Pekerjaan Umum.

Sementara untuk BPKAD DKI Jakarta, PA menetapkan PPK dengan pertimbangan beban kerja dan pagu anggaran yang dikelola. Bukti pengeluaran ditandatangani oleh PPK dan PPTK, untuk selanjutnya disampaikan kepada bendahara.

2. Apakah PPTK berwenang melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran APBD seperti menandatangani bukti pengeluaran?  
Isian kuesioner dari 66 responden menunjukkan bahwa 22 (34%) kewenangan PPTK hanya membantu, terbatas pada administrasi kegiatan dan 44 (66%) PPTK berwenang dan bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan, seperti tampak pada Gambar 5.

Gambar 5. Kewenangan PPTK



Sumber: Diolah penulis dari kuesioner

Dari hasil survei menggambarkan bahwa masih terdapat perbedaan persepsi dari responden atas kewenangan PPTK sebagaimana diatur dalam PP PKD dan Permendagri No. 77 Tahun 2020. Ada responden yang menganggap bahwa PPTK hanya membantu tugas KPA, dengan merujuk kembali pada tugas PPTK yaitu menyiapkan jadwal, monitoring, pelaporan kegiatan dan menyiapkan dokumen administrasi (Penjelasan Pasal 12 PP PKD). Di lain pihak, ada yang menganggap PPTK berwenang dan bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan karena tugas PPTK adalah melaksanakan kegiatan pengadaan barang dan jasa, sehingga berhak melakukan perikatan atau perjanjian sesuai dengan penjelasan Pasal 13 ayat (2) huruf d, PP PKD. Hal ini juga diperkuat dengan ketentuan Pasal 11 ayat (3) Perpres No. 12 Tahun 2021 bahwa apabila

PA/KPA tidak menetapkan PPK maka sebagian tugas PPK dilaksanakan oleh PPTK.

Kondisi ini sejalan yang disampaikan oleh SR (Praktisi pengadaan barang dan jasa) dalam webinar Peranan PPTK dalam PBJ Pemerintah (2020) bahwa dalam praktik timbul pemahaman yang berbeda dari mengenai ruang lingkup tugas dan wewenang PPTK:

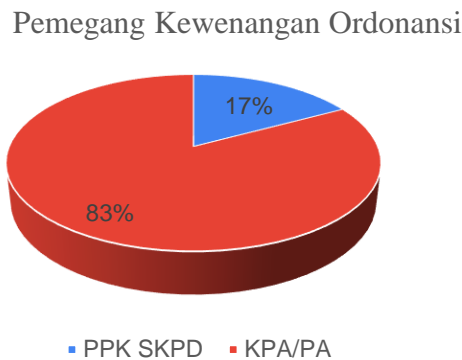
- a. Kelompok pertama ada yang menganggap bahwa PPTK mengendalikan semua kegiatan pengadaan barang dan jasa, mempunyai tanggung jawab penuh.
- b. Kelompok kedua PPTK bertanggung jawab terbatas sebagai pembantu tugas KPA (menerima mandat).

Berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat KPA dan PPTK pada BPKAD Kab. Bogor diperoleh informasi bahwa PPTK menandatangani kuitansi, faktur dan BAST dengan pertimbangan bahwa dalam Permendagri No. 77 Tahun 2020 disebutkan bahwa PPTK melakukan belanja dan diwajibkan untuk mendapatkan bukti belanja yang sah sebagai bentuk pertanggungjawaban secara materiil.

3. Siapakah yang menerbitkan atau menandatangani SPM?

Pertanyaan ini disampaikan untuk memastikan pemegang kewenangan ordonansi. Berdasarkan hasil kuesioner, dari 66 responden menunjukkan bahwa 12 responden (17%) PPK SKPD yang menandatangani dan 58 orang (83%) PA/KPA yang menandatangani SPM, seperti tampak pada Gambar 6.

Gambar 6. Pemegang Kewenangan Ordonansi



Sumber: Diolah penulis dari kuesioner

Berdasarkan hasil wawancara dengan BPKAD Kab. Bogor ditemukan bahwa yang menandatangani SPM adalah KPA, sedangkan di BPKAD Provinsi DKI Jakarta yang menandatangani SPM adalah PA. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan otorisator dipegang oleh PA/KPA, sesuai dengan PP PKD.

### C. Strategi Implementasi *Checks and Balances* dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Dari hasil yang didapat dari kuesioner, selanjutnya penulis merumuskan strategi implementasi prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan

keuangan daerah. Dalam penelitian ini, penulis melakukan analisis SWOT dari data primer yang diperoleh. Perhitungan dalam rangka identifikasi faktor-faktor SWOT secara rinci dapat dilihat di bagian Lampiran. Adapun matriks SWOT yang dapat disusun adalah sebagaimana Tabel 5 berikut.

Tabel 5. Tabel matriks SWOT

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Strenghts</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPK-SKPD melakukan pengujian atas tagihan yang disampaikan oleh Bendaharawan.</li> <li>• Kejelasan mekanisme pengujian antar pejabat pengelola keuangan daerah.</li> <li>• Pelimpahan wewenang PA/KPA kepada PPTK disertai kejelasan wewenang dan tanggung jawabnya.</li> <li>• Regulasi yang mengakomodir pemisahan kewenangan otorisator, ordonator, dan bendahara.</li> <li>• Pemahaman prinsip mekanisme <i>checks and balances</i> oleh pejabat pengelola keuangan daerah.</li> <li>• Pelimpahan wewenang PA/KPA kepada PPK SKPD disertai kejelasan wewenang dan tanggung jawab.</li> <li>• Kejelasan tanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan para pejabat pengelola keuangan daerah.</li> <li>• Regulasi yang mengatur hal yang berbeda misal struktur pejabat pengelola keuangan daerah antara PP PKD dengan Perpres PBJ</li> <li>• Kejelasan wewenang PPTK dalam melaksanakan tugas apakah hanya membantu KPA terkait administrasi kegiatan.</li> </ul> | <p><b>Weaknesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPTK <b>tidak</b> hanya membantu tugas PA/KPA dan bertanggung jawab kepada PA/KPA.</li> <li>• Pemberian imbalan/kompensasi yang <b>belum</b> sesuai/memadai kepada pejabat pengelola keuangan daerah.</li> <li>• PPTK <b>juga</b> menandatangani bukti dokumen yang mengakibatkan pengeluaran.</li> <li>• PPK SKPD <b>juga</b> menandatangani dokumen SPM.</li> </ul>                             |
| <p><b>Opportunities</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerapan mekanisme <i>checks and balances</i> dapat mengurangi temuan dari aparat pemeriksa.</li> <li>• Sosialisasi dan edukasi implementasi dan edukasi <i>checks and balances</i> dalam UUPN, PP TCP APBN dan PMK 62/2023 dari Kementerian Keuangan.</li> <li>• Penerapan mekanisme <i>checks and balances</i> dapat mengurangi atau mencegah penyimpangan dalam pengelolaan APBD.</li> <li>• Koordinasi <i>stakeholder</i> terkait dalam penyusunan regulasi dan implementasi mekanisme <i>checks and balances</i>.</li> <li>• Sosialisasi dan edukasi <i>checks and balances</i> dalam UU Pemda, PP PKD dan Permendagri 77/2021 oleh Kemendagri.</li> <li>• Kesamaan pemahaman mekanisme <i>checks and balances</i> oleh aparat pemeriksa antara lain APIP, BPKP dan BPK.</li> <li>• Sinkronisasi kewenangan PPK antara Perpres PBJ dan PP TCP APBN.</li> </ul>   | <p><b>Threats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prinsip mekanisme <i>checks and balances</i> dalam pengelolaan keuangan daerah <b>belum dipahami</b> oleh seluruh <i>stakeholder</i> pembina pengelola keuangan daerah.</li> <li>• Sinkronisasi antara PP TCP APBN dengan PP PKD.</li> <li>• Sinkronisasi antara PP PKD dengan Perpres PBJ.</li> <li>• Sinkronisasi antara ketentuan Pasal 284 ayat (3) UU PEMDA dengan ketentuan PP PKD.</li> </ul> |

Sumber: diolah dari Data Primer

Setelah mengetahui unsur-unsur SWOT yang ada pada implementasi *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan daerah, selanjutnya penulis mengidentifikasi empat tipe strategi implimentasi, sebagai berikut.

1. **Strategi SO (*Strengths-Opportunities*)**, yaitu strategi ofensif, yang memanfaatkan kekuatan yang dimiliki untuk memaksimalkan peluang yang ada. Adapun bentuk strategi ini adalah:
  - a. Mengingat penerapan *checks and balances* mampu mengurangi temuan pemeriksa, maka regulasi yang jelas mengenai implementasinya harus segera diatur dan kebijakan yang telah ada disinkronisasi.
  - b. Terkait sosialisasi dan edukasi yang dianggap sudah baik dari Kemenkeu dan Kemendagri, maka perlu dipastikan keberlanjutannya dan diperluas cakupannya, sehingga tidak hanya diikuti oleh pengelola keuangan daerah dan aparat pemeriksa saja, tetapi juga diikuti pemangku kepentingan lainnya.
  - c. Dengan koordinasi yang baik antar pemangku kepentingan, maka kejelasan tanggung jawab, struktur, dan wewenang dalam pengelolaan keuangan daerah harus segera dipertegas pengaturannya.
2. **Strategi WO (*Weakness-Opportunities*)**, yaitu strategi perbaikan, yang memanfaatkan peluang yang ada untuk mengurangi kelemahan. Adapun bentuk strategi ini adalah:
  - a. Kewenangan PPTK selaku pembantu tugas PA/KPA dan bertanggung jawab kepada PA/KPA agar segera diberikan batasan yang jelas dengan regulasi yang disusun bersama antara Kemenkeu, Kemendagri, aparat pemeriksa, dan unsur lainnya yang terkait.
  - b. Kepastian pemberian imbalan/ kompensasi untuk para pejabat pengelola keuangan daerah agar juga segera dirumuskan bersama oleh unsur-unsur di atas sebagai salah satu stimulus *checks and balances* yang konsisten di daerah.
3. **Strategi ST (*Strengths-Threats*)**, yaitu strategi diversifikasi, yang memanfaatkan kekuatan untuk menghadapi ancaman. Adapun bentuk strategi ini adalah:
  - a. Sinkronisasi antara PP TCP APBN dengan PP PKD, PP PKD dengan Perpres PBJ, dan ketentuan Pasal 284 ayat (3) UU Pemda dengan PP PKD yang saat ini masih menjadi isu, hendaknya segera dijawab dengan regulasi yang memadai dan penyusunannya melibatkan para pejabat pengelola keuangan di daerah.
  - b. Pemahaman mekanisme *checks and balances* dari pemangku kepentingan yang belum seragam, hendaknya segera diikuti dengan penyiapan skema-skema pembelajaran pada Kemenkeu, Kemendagri, unit pelatihan di daerah, serta juga melibatkan para pejabat pengelola keuangan daerah itu sendiri.
4. **Strategi WT (*Weakness-Threats*)**, yaitu strategi bertahan, yang ditetapkan untuk meminimalkan kelemahan dan sekaligus menghindari ancaman. Adapun bentuk strategi ini adalah:
  - a. Apabila sinkronisasi antara PP TCP APBN dengan PP PKD, PP PKD dengan Perpres PBJ, dan ketentuan Pasal 284 ayat (4) UU Pemda dengan PP PKD belum dapat dilakukan dalam waktu dekat, dapat disusun panduan/pedoman atau mekanisme konsultasi yang disediakan untuk pejabat pengelola keuangan daerah agar proses *checks and balances* tetap dapat dijalankan dengan baik.

- b. Pembuatan skema optimalisasi pembelajaran bagi pihak-pihak yang terkait dengan implementasi *checks and balances* pengelolaan keuangan daerah, misalnya dengan *e-learning*, *open class*, *coaching and mentoring*, dan sejenis secara berkelanjutan.

## V. SIMPULAN, KETERBATASAN PENELITIAN, DAN SARAN

### A. Simpulan

Kebijakan *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara, sebagaimana diatur dalam bagian penjelasan UUKN dan UUPN, dilaksanakan melalui pemisahan kewenangan antara otorisator, ordonator, dan bendaharawan. Kewenangan sebagai otorisator dan ordonator, yang merupakan kewenangan atribusi dari PA, dilimpahkan (didelegasikan) kepada KPA. Selanjutnya, KPA mendelegasikan (subdelegasi) kewenangan tersebut kepada PPK sebagai pejabat otorisator dan Pejabat Penandatanganan PPSPM sebagai pejabat ordonator. Selain itu, KPA juga menunjuk bendaharawan untuk melaksanakan kewenangan atributif kebendaharaan. Pemisahan yang tegas antara pejabat otorisator, ordonator, dan bendaharawan ini diharapkan dapat menciptakan mekanisme saling uji yang efektif.

Pengelolaan keuangan daerah, sebagai bagian dari pengelolaan keuangan negara, turut menerapkan prinsip *checks and balances* melalui pengaturan pelimpahan kewenangan dari Kepala Daerah, berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara pejabat yang memberi perintah, melakukan pengujian, dan yang menerima atau mengeluarkan dana (Pasal 284 ayat (3) UU Pemda). Akan tetapi, implikasi pengaturan lebih lanjut pelimpahan kewenangan dalam ketentuan PP PKD dan Permendagri No. 77 Tahun 2020 adalah:

1. Tidak terdapat pemisahan tegas antara kewenangan otorisator dan ordonator

Kewenangan otorisator dan ordonator yang menjadi kewenangan atribusi PA dilimpahkan kepada KPA melalui delegasi wewenang, selanjutnya KPA menugaskan kepada (1) PPTK untuk membantu pelaksanaan tugas kegiatan serta melaksanakan kegiatan barang dan jasa serta menugaskan, (2) PPK SKPD untuk melakukan verifikasi dan menyiapkan SPM. Pelimpahan kewenangan yang dilakukan melalui mekanisme mandat (penugasan) oleh KPA kepada PPTK dan PPK SKPD ini tidak memisahkan kewenangan antara otorisator dengan ordonator, karena KPA tetap memegang kewenangan otorisator dan ordonator. KPA melakukan pengujian atas hasil pekerjaan sendiri sebagai otorisator. Dalam pengaturan kewenangan mandat tidak terjadi perubahan/pergeseran kewenangan apapun.

2. Pelimpahan kewenangan otorisator dan ordonator dari PA/KPA melalui mandat atau penugasan tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (7) UU Adpem, yang menyatakan bahwa pejabat yang menerima wewenang melalui mandat tidak berhak mengambil keputusan dan/atau tindakan strategis yang dapat mempengaruhi, antara lain, alokasi anggaran.

Pengaturan kewenangan PPTK dalam PP PKD yang dijabarkan dalam Permendagri No. 77 Tahun 2020 juga dapat menimbulkan multitafsir, yakni:

1. PPTK mempunyai tugas “membantu” tugas dan wewenang PA/KPA, yaitu menyusun jadwal, monitoring evaluasi, melaporkan perkembangan

pelaksanaan kegiatan, serta mempersiapkan dokumen pelaksanaan anggaran.

2. PPTK mempunyai tugas melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa sesuai dengan ketentuan pengadaan barang/jasa. PPTK juga mempunyai tugas melakukan belanja dan bertransaksi dengan pihak penyedia barang/jasa. PPTK juga wajib mendapatkan bukti belanja yang sah sebagai syarat keabsahan secara materiil.

Uraian tugas pada poin 1, PPTK tidak berwenang untuk menandatangani dokumen terkait tugas melaksanakan pengadaan barang dan jasa seperti surat perjanjian kerja, surat pesanan, surat perjanjian kontrak. Di sisi lain, uraian tugas pada poin 2 memberikan kewenangan PPTK untuk menandatangani dokumen pengadaan barang/jasa.

Di samping itu, implementasi Perpres PBJ akan mempengaruhi pelaksanaan *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan daerah, karena dalam perpres tersebut diatur adanya opsi bahwa PA dapat menetapkan PPK, yang memiliki kewenangan otorisator. Dalam hal PA menetapkan PPK, maka terjadilah pemisahan kewenangan antara otorisator (dilaksanakan oleh PPK) dengan ordonator (dilaksanakan oleh PA/KPA).

Dalam praktik di lapangan, sebagian PA atau KPA menetapkan PPK dengan mempertimbangkan beban kerja dan pagu anggaran yang dikelola. Namun, sebagian PA/KPA tidak menetapkan PPK karena keterbatasan SDM yang memiliki sertifikasi kompetensi pengadaan barang dan jasa. Hal ini disebabkan oleh ketentuan bahwa untuk dapat diangkat sebagai PPK, seseorang harus memiliki sertifikat pengadaan barang dan jasa. Pengaturan PPK dalam Perpres PBJ Pasal 1 angka 10 (PPK sebagai pejabat yang menerima kewenangan dari PA/KPA) dan Pasal 10 ayat (3) (PPK sebagai pejabat yang diberikan tugas oleh PA/KPA), menimbulkan implikasi, yaitu dalam hal PPK sebagai penerima delegasi wewenang, maka akan terjadi pemisahan kewenangan antara otorisator (PPK) dengan ordonator (PA/KPA), sedangkan apabila PPK menerima penugasan maka kewenangan otorisator tetap menjadi kewenangan PA/KPA.

## **B. Keterbatasan Penelitian**

Responden untuk pendalaman materi penelitian ini perlu diperluas, tidak hanya sebatas BPKAD Kabupaten Bogor dan BPKAD Provinsi DKI Jakarta. Penelitian selanjutnya akan lebih komprehensif jika dilakukan dengan memperluas responden yang mewakili kewilayahan (wilayah Barat, Tengah, dan Timur), kapasitas fiskal (tinggi, sedang, rendah), serta level pemerintahan (provinsi, kabupaten/kota).

## **C. Rekomendasi**

Berdasarkan temuan penulis dari penelitian yuridis normatif dan hasil analisis SWOT, rekomendasi yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut:

1. Perlu membangun pemahaman yang sama atas konsep dan penerapan prinsip *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah dari berbagai *stakeholder* terkait yaitu Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah dan Lembaga

Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Prinsip *Checks and balances* yang perlu diperhatikan dan dijaga yaitu:

- a. pemisahan dengan tegas antara pejabat otorisator, ordonator dan kebhendaharaan; dan
  - b. kejelasan wewenang dan tanggung jawab diantara pejabat tersebut sehingga tidak terjadi tumpang-tindih.
2. Perlu dilakukan sinkronisasi atau penyelarasan berbagai peraturan perundang-undangan agar substansi yang diatur tidak tumpang tindih dan saling melengkapi (suplementer) baik secara vertikal maupun horizontal, antara lain sebagai berikut :
- a. PP PKD dan turunannya perlu disinkronkan dengan UU Pemda, dengan cara:
    - 1) memisahkan kewenangan antara yang memerintahkan (otorisator), menguji (ordonator) dan yang membayar atau menerima uang, sesuai ketentuan Pasal 284 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014;
    - 2) agar terdapat pemisahan kewenangan yang tegas, pelimpahan kewenangan otorisasi atau ordonansi dari PA/KPA seharusnya dilakukan melalui mekanisme delegasi, bukan melalui penugasan atau mandat, hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 14 ayat (7) UU Adpem.
  - b. Sinkronisasi PP PKD tersebut dapat dilakukan dengan beberapa opsi sebagai berikut:
    - 1) Nomenklatur yang digunakan tetap mengacu pada PP PKD, disesuaikan dengan wewenang dan tanggung jawab pejabat pengelola keuangan daerah, dengan tetap memegang prinsip pemisahan kewenangan otorisator dan ordonator sebagaimana diamanatkan Pasal 284 ayat (3) UU No. 23 tahun 2014 dan pendelegasian wewenang otorisasi dan ordonansi memperhatikan pasal 14 ayat (7) UU Adpem.
    - 2) Nomenklatur, unsur, wewenang dan tanggung jawab pejabat pengelola keuangan daerah mengacu pada/disesuaikan dengan nomenklatur yang terdapat dalam PP TC APBN, agar tidak menimbulkan multitafsir. (misalnya PPK di PP TC APBN ternyata identik dengan PPTK di PP PKD, sementara PPK SKPD di PP PKD lebih identik dengan PPSPM di PP TC APBN.
    - 3) Perlu memperhatikan prinsip *legal drafting* dalam penyusunan peraturan, sebagai contoh pengaturan tugas PPTK sebaiknya diatur dalam batang tubuh PP PKD, tidak ditempatkan di bagian Penjelasan PP PKD, karena berdasarkan ketentuan pembentukan UU Nomor 12 Tahun 2011, bagian penjelasan sejatinya bukan merupakan bagian dari peraturan dan tidak boleh mengandung norma yang baru).
  - c. Penyelarasan Perpres PBJ dengan PP TCP APBN  
Dalam PP TCP APBN, PPK adalah pejabat yang menerima kewenangan dari KPA untuk membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang dapat menyebabkan pengeluaran belanja negara, sedangkan dalam Perpres PBJ, PPK dapat merupakan pejabat yang menerima pelimpahan kewenangan (delegasi), tetapi juga bisa merupakan pejabat yang menerima mandat dari PA/KPA.

3. Dalam hal Pemerintah Daerah mengalami kekurangan pejabat/pegawai yang memiliki sertifikasi pengadaan barang dan jasa untuk mendukung prinsip *checks and balances*, terdapat beberapa opsi yang dapat dilakukan, yaitu:
  - a. PA/KPA dapat melaksanakan sendiri kewenangan otorisasi (tidak mendelegasikan kepada pihak lain), sedangkan kewenangan ordonansi didelegasikan kepada pejabat lain, atau sebaliknya;
  - b. Menyelenggarakan kegiatan pengembangan kompetensi pengadaan barang dan jasa bagi pejabat/pegawai pemerintah daerah dengan bekerja sama dengan lembaga terkait;
  - c. PA/KPA dapat melaksanakan sendiri kewenangan otorisasi tanpa mendelegasikan kepada pihak lain, sementara kewenangan ordonansi didelegasikan kepada pejabat lain, atau sebaliknya;
  - d. Menyelenggarakan kegiatan pengembangan kompetensi di bidang pengadaan barang dan jasa bagi pejabat/pegawai pemerintah daerah, dengan bekerja sama dengan lembaga terkait.

#### DAFTAR REFERENSI

- Adhawiyah, H. (2008). Kedudukan Keuangan Daerah Dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Negara Menurut UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Studi Kasus di Kabupaten Langkat) (Doctoral dissertation, Universitas Sumatera Utara).
- Ahmad, S., Simin, F. A., & Umakaapa, M. H. (2023). Konflik Kewenangan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Kasus Pejabat Bupati Pulau Morotai Maluku Utara Tahun 2022. *COMSERVA: Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat*, 2(09), 1729-1742
- Astuti, D. D., & Sa'adah, N. (2019). Pelimpahan kewenangan BPK Kepada perwakilan BPK dalam pemeriksaan di daerah. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1(1), 52-63.
- Badan Pengkajian MPR RI. (2017). *Checks and Balance dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI
- Bustamin, B., & Jaya, R. (2019). Urgensi *Checks and balances* Ketatanegaraan Indonesia Dan Islam. *JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah)*, 18(2), 221-232.
- Departemen Keuangan RI. (1991). *Rupiah di Tengah Rentang Sejarah*.
- Ditjen Perbendaharaan. (2013) *Serial Edukasi Keuangan Negara Seri 1*. Ditjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan.
- Ditjen Perbendaharaan (2017). *Panduan Teknis Pejabat Pembuat Komitmen*. Ditjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan.
- Ditjen Perbendaharaan (2018). *Panduan Teknis Bendahara Pengeluaran*. Ditjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan.
- Gibson, J.L., Ivancevich, J.M., & Donnelly, J.H. (2009). *Organizations: Behavior, Structure, Processes* (14th ed.). McGraw-Hill
- Juliani, H. (2010). Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara. *Masalah-Masalah Hukum*, 39(1), 44-51.
- Hadjon, P. M., & Djatmayati, T. S. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta..

- Hr, Ridwan. (2006). Hukum administrasi negara. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Hsb, A. M & Julianthy, EM (2019). Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Kalalo, F. P. (2016). Kekuasaan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Lex Administratum*, 4(2).
- Kementerian Dalam Negeri. (2020). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah*. <https://peraturan.bpk.go.id/details/162792/permendagri-no-77-tahun-2020>
- Kementerian Keuangan. (2023). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 62 Tahun 2023 tentang Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, serta Akuntansi dan Pelaporan Keuangan*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/254789/pmk-no-62-tahun-2023>
- Kreitner, R., & Kinicki, A. (2013). *Organizational Behavior* (10th ed.). McGraw-Hill.
- Luthans, F. (2011). *Organizational Behavior* (12th ed.). McGraw-Hill
- Merriam-Webster.com. (2024). “*Checks and balances*”. Merriam-Webster. <http://www.merriam-webster.com>
- National Assembly of Zambia Project Component of the European Union Support to Public Financial Management, Accountability and Statistics Programme. (2017). *Public Financial Management Handbook for Members Of Parliament And Staff*.
- Oxfordlearnersdictionaries.com. (2024).”*Checks and balances*”. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/checks-and-balances?q=checks+and+balances>.
- Pemerintah Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/40446/uu-no-1-tahun-2004>
- Pemerintah Indonesia. (2008). *Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah*. <https://berkas.dpr.go.id/setjen/dokumen/ittama-Eksternal-Peraturan-Pemerintah-Nomor-60-Tahun-2008-tentang-Sistem-Pengendalian-Intern-Pemerintah-1448881152.pdf>
- Pemerintah Indonesia. (2013). *Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN*. <https://jdih.kemenkeu.go.id/api/download/22fa9120-5e5b-4f94-82c5-9349b90e1635/45TAHUN2013PP.HTM>
- Pemerintah Indonesia. (2013). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*. [https://www.bpk.go.id/assets/files/storage/2013/12/file\\_storage\\_1386161145.pdf](https://www.bpk.go.id/assets/files/storage/2013/12/file_storage_1386161145.pdf)
- Pemerintah Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>

- Pemerintah Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38695/uu-no-30-tahun-2014>
- Pemerintah Indonesia. (2018). *Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana terakhir diubah dengan Perpres Nomor 12 Tahun 2021*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/73586/perpres-no-16-tahun-2018>
- Pemerintah Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. [https://jdih.setkab.go.id/PUUdoc/175801/PP Nomor 12 Tahun 2019.pdf](https://jdih.setkab.go.id/PUUdoc/175801/PP%20Nomor%2012%20Tahun%202019.pdf)
- Puji Agus, S. S. T., & Ak, M. A. (2019). *Pengelolaan Barang Milik Daerah: Sesuai Permendagri terbaru (Vol. 2)*. YPLBBA
- Pulungan, R. A. R., & ALW, L. T. (2022). Mekanisme Pelaksanaan Prinsip *Checks and balances* Antara Lembaga Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(2), 280-293.
- Rahmatullah, I. (2013). Rejuvinasi Sistem *Checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum*.
- Ramli, S., & Ambardi, M. I. (2016). *Bacaan Wajib Menyusun Perencanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. VisiMedia
- Rozaq, M. A., Batara, S. D., & Jaya, M. R. (2024). Urgensi Check and Balance oleh Mahkamah Konstitusi melalui Judicial Activism dalam Praktik Demokrasi di Indonesia. *UNES Law Review*, 6(3), 8796-8805.
- Ristriawan, H., & Sugiharti, D. K. (2017). Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Mekanisme Check and Balance System. *Jurnal Konstitusi*, 14(3), 601-619.
- Robbins, S.P., & Coulter, M. (2018). *Management (14th ed.)*. Pearson Education.
- Rumbia, M. F., & Junanto, D. (2009). Analisis Implementasi Check and Balance System Dalam Pengelolaan Keuangan Negara. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, 13(2), 15-26.
- Sahyana, Y. (2022). Problematika Pengelolaan Jalan Di Era Otonomi Daerah: Kewenangan Versus Kemampuan. *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, 12(1), 54-70.
- Schermerhorn, J.R. (2011). *Management (12th ed.)*. Wiley
- Soerdjono Seokanto dan Sri Mamudji. 1994. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sumbu, T. (2010). Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 17(4), 567-588.
- Syabani, B., & Suprayitno, H. (2013). *Check Dan Balance Sistem Pemerintahan Di Indonesia*. *Jurnal Valid Vol*, 10(2), 47-53.
- Simon, H.A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization (4th ed.)*. The Free Press.
- Slamet, K., & Sukoasih, H. (2023). *Manajemen Perbendaharaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Sugiyono. (2016). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sunarto, S. (2016). Prinsip *Check and Balance* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 45(2), 157-163.
- Suratman. (2002). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Alfabeta.
- Susanto, S. N. (2020). Metode Perolehan dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan. *Administrative Law and Governance Journal*, 3(3), 430-441.
- Tjandra, Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. 2014. Grassindo
- Tjandra, W. R., & SH, M. (2022). *Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*. Prenada Media

## Lampiran 1

Tabel hasil uji validitas pernyataan dalam kuesioner

| Indikator | r hitung | r tabel | Keterangan |
|-----------|----------|---------|------------|
| PFI.1     | 0,9143   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.2     | 0,5388   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.3     | 0,7044   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.4     | 0,7878   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.5     | 0,5424   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.6     | 0,9107   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.7     | 0,9100   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.8     | 0,8669   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.9     | 0,9282   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.10    | 0,8623   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.11    | 0,8195   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.12    | 0,6617   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.13    | 0,8847   | 0,2387  | Valid      |
| PFI.14    | 0,3252   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.1     | 0,8722   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.2     | 0,8626   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.3     | 0,8818   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.4     | 0,9018   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.5     | 0,9046   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.6     | 0,8853   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.7     | 0,9039   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.8     | 0,7758   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.9     | 0,9095   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.10    | 0,8802   | 0,2387  | Valid      |
| PFE.11    | 0,9240   | 0,2387  | Valid      |

Keterangan:

PFI: Pernyataan Faktor Internal; PFE: Pernyataan Faktor Eksternal

Tabel hasil uji reliabilitas pernyataan dalam kuesioner

|   |        |
|---|--------|
| <b>Jumlah Varians Butir</b>                             | 22,09  |
| <b>Varians Total</b>                                    | 347,32 |
| <b>Nilai <math>r_{11}</math> (Nilai Cronbach Alpha)</b> | 0,9754 |

Keterangan:

Nilai reliabilitas sangat tinggi karena berada di rentang  $0,80 \leq r_{11} \leq 1,00$

## Lampiran 2

Tabel IFAS/EFAS dan Diagram Faktor Dominan Untuk Analisis SWOT

**I. Internal Factors Analysis Summary (IFAS)**

| No.            | Indikator   | Average Kepentingan | Average Kenyataan | Kategori | Perkalian |
|----------------|---|---------------------|-------------------|----------|-----------|
| 4              | Ketersediaan pegawai (SDM) yang kompeten untuk dapat ditunjuk sebagai pejabat pengelola keuangan daerah.                  | 4,97                | 5,38              | S        | 26,7309   |
| 13             | PPK-SKPD melakukan pengujian atas tagihan yang disampaikan oleh Bendaharawan.   | 5,14                | 5,38              | S        | 27,6387   |
| 9              | Kejelasan pengaturan mekanisme pengujian antar pejabat pengelola keuangan daerah.   | 5,05                | 5,35              | S        | 26,9855   |
| 2              | Pelimpahan wewenang PA/KPA kepada PPTK disertai kejelasan wewenang dan tanggung jawabnya.                                 | 4,94                | 5,32              | S        | 26,2686   |
| 6              | Regulasi yang mengakomodir pemisahan kewenangan otorisator, ordonator, dan bendahara.                                     | 5,05                | 5,32              | S        | 26,8326   |
| 1              | Pemahaman prinsip mekanisme checks and balances dalam pengelolaan keuangan daerah oleh pejabat pengelola keuangan daerah. | 5,09                | 5,30              | S        | 26,9972   |
| 3              | Pelimpahan wewenang PA/KPA kepada PPK SKPD disertai kejelasan wewenang dan tanggung jawab.                                | 4,91                | 5,30              | S        | 26,0331   |
| 10             | Kejelasan tanggungjawab atas pelaksanaan kewenangan para pejabat pengelola keuangan daerah.                               | 5,05                | 5,30              | S        | 26,7562   |
| 8              | Regulasi yang mengatur hal yang berbeda misal struktur pejabat pengelola keuangan daerah antara PPK dan PPTK.             | 4,94                | 5,27              | S        | 26,0441   |
| 7              | Kejelasan wewenang PPTK dalam melaksanakan tugas apakah hanya membantu KPA terkait administrasi.                          | 5,03                | 5,24              | S        | 26,3710   |
| 11             | PPTK hanya membantu tugas PA/KPA dan hanya bertanggungjawab kepada PA/KPA.  | 4,98                | 5,18              | W        | 25,8306   |
| 5              | Pemberian imbalan/kompensasi yang sesuai/memadai kepada pejabat pengelola keuangan daerah.                                | 4,86                | 5,08              | W        | 24,6866   |
| 12             | PPTK menandatangani bukti dokumen yang mengakibatkan pengeluaran.   | 4,89                | 5,05              | W        | 24,6921   |
| 14             | PPK SKPD menandatangani dokumen Surat Perintah Membayar.  | 4,67                | 4,83              | W        | 22,5556   |
| <b>Average</b> |   | <b>4,9688</b>       | <b>5,2359</b>     |          |           |

**II. External Factors Analysis Summary (EFAS)**

| No.            | Indikator  | Average Kepentingan | Average Kenyataan | Kategori | Perkalian |
|----------------|--|---------------------|-------------------|----------|-----------|
| 5              | Penerapan mekanisme checks and balances dalam pengelolaan keuangan daerah dapat mengurangi beban keuangan daerah.                                      | 5,11                | 5,41              | O        | 27,6191   |
| 3              | Sosialisasi dan edukasi implementasi dan edukasi checks and balances dalam UU No. 1 Tahun 2004, dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2007.            | 4,95                | 5,39              | O        | 26,7207   |
| 6              | Penerapan mekanisme checks and balances dalam pengelolaan keuangan daerah dapat mengurangi beban keuangan daerah.                                      | 5,14                | 5,38              | O        | 27,6274   |
| 4              | Koordinasi stakeholder terkait dalam penyusunan regulasi dan implementasi mekanisme checks and balances dalam pengelolaan keuangan daerah.             | 5,00                | 5,36              | O        | 26,8182   |
| 2              | Sosialisasi dan edukasi implementasi checks and balances dalam UU No. 23 Tahun 2014, PP No. 12 Tahun 2015, dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2007. | 4,92                | 5,35              | O        | 26,3372   |
| 7              | Kesamaan pemahaman mekanisme checks and balances dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah oleh pejabat pengelola keuangan daerah.                 | 5,05                | 5,35              | O        | 26,9855   |
| 11             | Sinkronisasi kewenangan PPK antara Perpres Pengadaan Barang dan jasa dengan PP No. 45 Tahun 2016.  | 5,09                | 5,35              | O        | 27,2287   |
| 1              | Pemahaman prinsip mekanisme checks and balances dalam pengelolaan keuangan daerah oleh seluruh pejabat pengelola keuangan daerah.                      | 5,03                | 5,32              | T        | 26,7521   |
| 10             | Sinkronisasi antara PP No. 45 Tahun 2013 dengan PP No. 12 Tahun 2019.  | 5,08                | 5,32              | T        | 26,9938   |
| 9              | Sinkronisasi antara PP No. 12 Tahun 2019 dengan Perpres Pengadaan Barang dan Jasa.   | 5,06                | 5,30              | T        | 26,8365   |
| 8              | Sinkronisasi antara ketentuan Pasal 284 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 dengan ketentuan PP No. 12 Tahun 2019.   | 4,94                | 5,21              | T        | 25,7447   |
| <b>Average</b> |  | <b>5,0330</b>       | <b>5,3402</b>     |          |           |

| Kategori | Jumlah Poin |
|----------|-------------|
| S        | 266,66      |
| W        | 97,76       |
| O        | 189,34      |
| T        | 106,33      |

