

## **PENGELOLA KEUANGAN DAERAH YANG BERWENANG MELAKUKAN PERGESERAN ANGGARAN DALAM KEADAAN DARURAT**

**Nina Anggreni<sup>1</sup> dan Rusdianto Sesung<sup>2</sup>**

Universitas Narotama<sup>1,2</sup>

nina\_anggreni@yahoo.com<sup>1</sup>

### **ABSTRACT**

Local governments are required to always improve their adaptability, as an organization they must be able to make decisions, manage risks, encourage change and solve problems in their regions. Considering that budgeting adaptation is carried out with a fast response time, shifting the budget as an initial alternative can then be accommodated in budget changes. This study discusses the limits of authority and legal conformity for regional financial managers to shift budgets in emergencies. The conclusion of this study is that the regional financial manager's authority to shift the budget in an emergency is permissible, but full of limitations both on procedures or procedures, as well as limitations on authority. Meanwhile, legal conformity can be carried out in accordance with the provisions of Government Regulation Number 12 of 2019 concerning Regional Financial Management and Minister of Home Affairs Regulation Number 77 of 2020 concerning Technical Guidelines for Regional Financial Management. In order to perfect the implementation of the budget shift policy, a Regional Head Regulation concerning Procedures for Budget Shifts must be formed.

**Key words:** *financial management, budget shifts, emergencies*

### **PENDAHULUAN**

Dengan ditetapkannya Covid-19 sebagai pandemi nasional, terdapat penyesuaian kebijakan yang dilakukan pemerintah. Hal ini sangat berkaitan dengan penyelesaian keuangan yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Kejadian Covid-19 membuat pemerintah berusaha agar dapat menyediakan hal-hal yang bersifat objektif dan cepat dalam mengatasi kerawanan/keawatdaruratan karena dimungkinkan keadaan darurat akan terjadi selain akibat Covid-19. Saat ini pemerintah daerah dituntut untuk selalu meningkatkan kemampuan adaptasinya, sebagai suatu organisasi harus mampu membuat keputusan, mengelola resiko, mendorong perubahan dan memecahkan masalah di daerahnya. Para pemimpin di daerah perlu memiliki visi jangka panjang yang jelas, tetapi dapat fleksibel dan mudah adaptasi dengan waktu respon yang cepat.

Seperti halnya yang telah terjadi, pemerintah daerah tidak hanya mengatasi pandemi Covid-19 dari sisi kesehatan dan keawatdaruratannya saja, namun juga masalah pemulihan ekonomi serta semua sektor yang terdampak. Selain penanganan keadaan darurat pandemi Covid-19, pemerintah daerah juga harus melakukan intervensi terhadap masyarakat yang kehilangan pekerjaan, agar angka pengangguran tidak semakin meningkat. Intervensi terhadap pelaku usaha juga dilakukan agar pertumbuhan ekonomi tidak turun. Capaian

indikator makro daerah harus selalu dijaga agar pemerintah daerah dinilai unggul dalam melaksanakan otonomi daerah, antara lain : Indeks Pembangunan Manusia, Angka Kemiskinan, Tingkat Pengangguran Terbuka, Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan per Kapita, dan Indeks Gini Ratio. Meskipun penanganan pandemi sangat menguras anggaran daerah, pemerintah daerah harus mampu mengelola anggaran yang ada untuk mendukung capaian indikator tersebut.

Sebagai wilayah yang pendapatan asli daerahnya dominan di sektor perdagangan dan jasa, dampak pandemi terhadap capaian indikator makro sangat signifikan pengaruhnya, sehingga pemerintah daerah harus melakukan terobosan-terobosan nyata dengan pendekatan adaptif dan tangkas. Jika pemimpin birokrasi sulit bertindak cepat dan kesadaran terhadap hal tersebut terlambat dalam meresponnya, maka ketidaktercapaian pembangunan tidak dapat dihindari.

Hal tersebut membuat adaptasi penganggaran mutlak dibutuhkan untuk mendukung pengambilan keputusan terhadap kebijakan-kebijakan yang akan dilakukan. Mengingat adaptasi penganggaran dilakukan dengan waktu respon yang cepat, maka pelaksanaan pergeseran anggaran dimungkinkan sebagai alternatif awal untuk selanjutnya dapat diakomodir dalam perubahan anggaran. Hal ini selaras dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, disebutkan bahwa Dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara, Pemerintah berwenang untuk melakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antar fungsi, dan/atau antarprogram.<sup>1</sup> Pada ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah juga disebutkan bahwa Pergeseran anggaran dapat dilakukan antar organisasi, antar unit organisasi, antar program, antar kegiatan, antar sub kegiatan, dan antar kelompok, antar jenis, antar objek, antar rincian objek dan/atau sub rincian objek.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan otonomi daerah, Presiden mendelegasikan kewenangan pengelolaan keuangan negara kepada Gubernur, Bupati atau Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.<sup>3</sup> Keuangan daerah merupakan uang rakyat yang bersumber dari rakyat dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Fungsi anggaran adalah berkaitan dengan fungsi negara dalam konteks negara welfare state yaitu memajukan kesejahteraan umum. Maksudnya adalah negara beserta segenap jajarannya harus bertanggung jawab meningkatkan taraf hidup warga negaranya melalui pengelolaan anggaran negara yang efektif, efisien dan berdasarkan skala prioritas.<sup>4</sup>

Pengelolaan keuangan daerah yang baik sangat penting agar uang rakyat dapat dipergunakan dengan efektif dan efisien untuk pembangunan. Sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada aturan perundang-undangan, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.<sup>5</sup> Salah satu bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik adalah adanya pemberian kewenangan yang seimbang kepada pengelola keuangan daerah.

Pencapaian good governance juga selalu menjadi indikator keberhasilan suatu daerah dalam mengatur pemerintahannya. Salah satu unsurnya adalah akuntabilitas publik, yang dapat diwujudkan dengan penerapan pelaksanaan pembangunan daerah berdasarkan perencanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana APBD secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel.

Di sisi lain, kebijakan pergeseran anggaran dalam penerapannya sering memunculkan beda pendapat, beda pemahaman, beda pemaknaan hingga terjadi polemik diantara sesama pejabat pengelola keuangan daerah maupun antara pemerintah daerah melalui TAPD dengan DPRD melalui Badan Anggaran.

Pergeseran anggaran dalam pelaksanaannya mengundang multi tafsir. Banyak pelaksana program dan kegiatan, pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran, hingga Kepala Daerah dan anggota DPRD dan/atau pimpinan DPRD terseret hukum akibat salah menafsir dan salah menggunakan kewenangan dalam kebijakan pergeseran anggaran yang sudah diatur didalam peraturan perundang-undangan.

<sup>1</sup> Pasal 2 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

<sup>2</sup> Bab VI huruf D Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>3</sup> Josef Mario Monteiro, *Hukum Keuangan Negara & Daerah*, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 23

<sup>4</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Anggaran Negara*, PT. Pustaka Mandiri, Tangerang, 2010, hlm. 17-18

<sup>5</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Tantangan utama yang dihadapi pemerintah daerah di Indonesia adalah bagaimana menciptakan suatu tata pemerintahan yang baik dan pemerintah yang bersih.<sup>6</sup> Agar pemerintah daerah tetap menjaga prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>7</sup> Maka perlu diperhatikan batasan kewenangan yang harus dilakukan pengelola keuangan daerah agar implementasi pergeseran anggaran memenuhi kriteria dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **METODE PENELITIAN**

### *A. Tipe Penelitian*

Jenis penelitian yang digunakan dalam naskah akademik ini adalah penelitian hukum normatif. Jenis penelitian ini adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri terutama peraturan hukum sebagai suatu structured whole of system.<sup>8</sup> Jenis penelitian hukum ini yang bersifat preskriptif dengan mengkaji permasalahan hukum dari perpektif hukum positif negara dalam sistem peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, doktrin-doktrin ahli hukum, dan bahan kepustakaan lainnya berkaitan dengan objek penelitian.

### *B. Pendekatan Masalah*

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan dengan maksud untuk mendapatkan kebenaran dari berbagai isu hukum yang dipermasalahkan untuk ditemukan jawabannya. Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

### *C. Sumber Bahan Hukum*

Sesuai dengan sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, maka fokus penelitian tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Adapun bahan hukum primer terdiri dari semua peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dan masih berlaku, Sedangkan bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam naskah akademik ini menggunakan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, berupa buku-buku, artikel/jurnal ilmiah, makalah berbagai pertemuan ilmiah, dan disertasi yang berisi konsep, prinsip, teori, doktrin dan pandangan para sarjana yang berkualifikasi tinggi berkaitan dengan objek penelitian ini.

### *D. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum*

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersebut dikumpulkan sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas yang kemudian akan dilakukan pengkajian bahan hukum untuk mencari solusi maupun isu hukum yang diteliti.

---

<sup>6</sup> Reydonnyzar Moenek, Dadang Suwanda, *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2019, hlm. 48

<sup>7</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>8</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2010, hlm. 57

### *E. Analisis Bahan Hukum*

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Metodologi penelitian harus dijelaskan secara jelas di bawah judul yang terpisah. Kontribusi yang signifikan untuk badan pengetahuan harus dinyatakan dengan jelas.

### A. Batasan Kewenangan Pengelola Keuangan Daerah Untuk Melakukan Pergeseran Anggaran Dalam Keadaan Darurat

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

Wewenang merupakan kekuasaan yang dibatasi oleh hukum. Kewenangan memiliki batasan, baik dari segi luasan atau jenis kewenangnya (*materie*) maupun tata cara atau prosedur penggunaan wewenang. Disamping itu, wewenang juga dibatasi oleh tempat (*loci*) dan dibatasi oleh waktu (*temporis*). Setiap tindakan yang dilakukan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) oleh hukum dianggap tidak pernah ada (*ex tunc*) dan batal demi hukum (*nieteg van rechtwege*). Uraian mengenai 3 batasan wewenang, sebagai berikut:

- a. Wewenang yang dibatasi oleh materi/isi/jenis (*materie*)  
Materi atau isi (jenis) wewenang harus bersumber dari hukum, bahwa setiap jenis wewenang harus ditemukan uraiannya dalam aturan hukum (UUD, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda).
- b. Wewenang yang dibatasi oleh tempat (*locus/loci*)  
Setiap jabatan tentu memiliki wilayah jabatan atau wilayah kerja. Dengan kata lain bahwa penggunaan wewenang oleh pejabat atau badan kenegaraan dibatasi hanya pada wilayah kerja atau wilayah jabatan yang ditetapkan bagi pejabat atau badan tersebut.
- c. Wewenang yang dibatasi oleh waktu (*temporis*)  
Biasanya, peraturan perundang-undangan memberikan batasan atau tenggat waktu bagi seorang pejabat untuk menggunakan wewenangnya. Apabila waktu yang ditetapkan tersebut telah terlewatkan maka pejabat tersebut menjadi tidak berwenang karena telah melewati batasan/tenggat waktu yang diberikan (*onbevoegdheid ratione temporis*).<sup>9</sup>

Dalam melaksanakan kekuasaan, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah. Pejabat Perangkat Daerah terdiri atas:

- a. sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. kepala SKPKD selaku PPKD; dan
- c. kepala SKPD selaku PA.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Habib Adjie, Rusdianto Sesung, *Tafsir, Penjelasan dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*, PT Refika Aditama, Bandung, 2020, hlm. 162-164

<sup>10</sup> Pasal 4 ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat SKPKD adalah unsur penunjang urusan pemerintahan pada pemerintah daerah yang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah. Pengelola keuangan daerah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, antara lain:

- a. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
- c. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD);
- d. Pengguna Anggaran (PA);
- e. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA);
- f. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPTK- SKPD);
- g. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK-SKPD);
- h. Pejabat Penatausahaan Keuangan Unit SKPD (PPK-Unit SKPD);
- i. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- j. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Pergeseran anggaran dapat dilakukan antar organisasi, antar unit organisasi, antar program, antar kegiatan, antar sub kegiatan, dan antar kelompok, antar jenis, antar objek, antar rincian objek dan/atau sub rincian objek. Pergeseran anggaran terdiri atas:

- a. Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD, yaitu:
  - 1) Pergeseran antar objek dalam jenis yang sama;
  - 2) Pergeseran antar rincian objek dalam objek yang sama;
  - 3) Pergeseran antar sub rincian objek dalam rincian objek yang sama;
  - 4) Perubahan atau pergeseran atas uraian dari sub rincian objek.
- b. Pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD, yaitu:
  - 1) Pergeseran antar organisasi;
  - 2) Pergeseran antar unit organisasi;
  - 3) Pergeseran antar program;
  - 4) Pergeseran antar kegiatan,
  - 5) Pergeseran antar sub kegiatan;
  - 6) Pergeseran antar kelompok;
  - 7) Pergeseran antar jenis.<sup>11</sup>

Kewenangan pengelola keuangan daerah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan batasan kewenangan masing-masing pejabat pengelola keuangan daerah.

Keadaan darurat termasuk keperluan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya dimungkinkan terjadi, oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu melakukan penyesuaian anggaran jika keadaan tersebut terjadi. Keadaan darurat meliputi:

- a. bencana alam, bencana non-alam, bencana sosial dan/atau kejadian luar biasa;
- b. pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan; dan/atau
- c. kerusakan sarana/prasarana yang dapat mengganggu kegiatan pelayanan publik.<sup>12</sup>

Keadaan darurat paling sedikit memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas Pemerintahan Daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya;
- b. tidak diharapkan terjadi secara berulang;
- c. berada di luar kendali dan pengaruh Pemerintahan Daerah; dan

<sup>11</sup> Bab VI huruf D Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>12</sup> Pasal 69 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

- d. memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat.<sup>13</sup>

Kebutuhan tanggap darurat bencana meliputi pencarian dan penyelamatan korban bencana, pertolongan darurat, evakuasi korban bencana, kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan, dan penampungan serta tempat hunian sementara.

Keadaan darurat yang diberlakukan dapat bersifat nasional atau lokal di daerah atau untuk lingkup daerah-daerah tertentu saja. Dalam kedua keadaan tersebut, aparatur pemerintahan daerah memegang peranan yang sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan dalam masa berlakunya keadaan darurat. Hanya saja, jika keadaan darurat atau bahaya itu berlaku secara nasional, aparatur pemerintahan daerah hanya sebagai pelaksana aparatur pelaksana operasional kekuasaan pemerintahan dalam keadaan darurat yang bersifat nasional. Sementara itu, apabila keadaan darurat yang diberlakukan hanya bersifat lokal, yaitu untuk daerah yang bersangkutan itu saja, pemerintahan daerah yang bersangkutan dapat menjadi pelaksana langsung dari kewenangan Presiden sebagai 'the Sovereign'.<sup>14</sup>

Selain keadaan darurat terdapat juga keperluan mendesak yang harus diakomodir oleh pemerintah daerah, keperluan mendesak tersebut meliputi:

- a. Kebutuhan Daerah dalam rangka pelayanan dasar masyarakat yang anggarannya belum tersedia dalam tahun anggaran berjalan;
- b. Belanja Daerah yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib:
  - 1) Belanja daerah yang bersifat mengikat merupakan belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran berkenaan, seperti:
    - a) belanja pegawai antara lain untuk pembayaran kekurangan gaji, tunjangan; dan
    - b) belanja barang dan jasa antara lain untuk pembayaran telepon, air, listrik dan internet
  - 2) Belanja daerah yang bersifat wajib merupakan belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pendanaan pelayanan dasar masyarakat antara lain pendidikan, kesehatan, melaksanakan kewajiban kepada pihak ketiga, kewajiban pembayaran pokok pinjaman, bunga pinjaman yang telah jatuh tempo, dan kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Pengeluaran Daerah yang berada diluar kendali Pemerintah Daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya, serta amanat peraturan perundang-undangan; dan/atau
- d. Pengeluaran Daerah lainnya yang apabila ditunda akan menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat.<sup>15</sup>

*B. Konformitas Hukum Bagi Pengelola Keuangan Daerah Untuk Melakukan Pergeseran Anggaran Dalam Keadaan Darurat*

Meskipun seorang pejabat atau badan kenegaraan mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan hukum tertentu, namun pejabat atau badan tersebut tidak dapat menggunakan wewenang itu sekehendaknya atau semaunya sendiri. Dalam menggunakan wewenangnya, pejabat atau badan kenegaraan harus mengikuti prosedur yang ditentukan oleh hukum. Pejabat atau badan harus menundukkan diri pada prosedur yang dikehendaki oleh hukum, bukan berdasarkan pada keinginan atau kehendaknya sendiri. Kewajiban penundukan diri pejabat atau badan terhadap prosedur yang ditetapkan oleh hukum dan tidak didasarkan pada kehendak atau keinginan pribadi dalam menggunakan wewenangnya itulah yang disebut dengan konformitas hukum.<sup>16</sup>

Kebijakan pergeseran anggaran merupakan salah satu kebijakan teknis pengelolaan keuangan daerah. Pergeseran anggaran merupakan salah satu bagian dari Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan Perubahan APBD dalam struktur dan sistematika pengaturan pengelolaan keuangan.

---

<sup>13</sup> Penjelasan Pasal 316 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 236

<sup>15</sup> Bab II huruf D angka 4 Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>16</sup> Habib Adjie, Rusdianto Sesung, *Tafsir, Penjelasan dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*, PT Refika Aditama, Bandung, 2020, hlm. 161-162

Sehingga pengelola keuangan daerah dalam melakukan pergeseran anggaran wajib mengikuti prosedur berpedoman pada pengaturan kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan pengaturan teknis pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kebijakan pergeseran anggaran yang diatur dalam peraturan tersebut adalah kebijakan teknis dan kebijakan operasional dari pelaksanaan pergeseran anggaran. Namun demikian dari ketentuan atas pengaturan kebijakan pergeseran anggaran dapat diberi batasan, pergeseran anggaran merupakan perubahan dan/atau pergeseran anggaran belanja daerah yang telah ditetapkan dalam DPA-SKPD, baik berupa penambahan dan/atau pengurangan.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah telah mengatur kebijakan teknis tentang pergeseran anggaran yang diatur dalam Pasal 163 dan Pasal 164. Serta pengaturan kebijakan operasional diatur dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dari pemaknaan Pasal 163 dan Pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, tidak ada persyaratan khusus untuk melakukan pergeseran anggaran, yang ada hanya tata cara atau prosedur dan kewenangan untuk melakukan pergeseran anggaran. Selain itu, tidak ada pemaknaan pergeseran anggaran hanya dapat dilakukan dalam keadaan mendesak, keadaan darurat atau keadaan luar biasa. Pergeseran anggaran dapat dilakukan sesuai kebutuhan. Tak ada perlakuan khusus berkenaan



dengan pergeseran anggaran. Kebijakan pergeseran anggaran hanya soal tata cara atau prosedur dan kewenangan saja.

Tata cara atau prosedur dan kewenangan pergeseran anggaran dari permaknaan Pasal 163 dan Pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagai berikut :

1. Pergeseran anggaran sebagai kebutuhan  
Pergeseran anggaran dapat dilakukan antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja, antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja.
2. Pergeseran anggaran sebagai kewenangan
  - a. Pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja hanya dapat dilakukan melalui perubahan Perda tentang APBD, oleh DPRD.
  - b. Pergeseran anggaran antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja hanya dapat dilakukan melalui perubahan Perkada tentang Penjabaran APBD, oleh Kepala Daerah.
  - c. Pergeseran antar obyek belanja dalam jenis belanja dan antar rincian obyek belanja dalam obyek belanja ditetapkan oleh Kepala Daerah.
3. Pergeseran anggaran sebagai tata cara atau prosedur
  - a. Pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja, antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja diformulasikan dalam Perubahan DPA SKPD.
  - b. Perubahan Perkada tentang penjabaran APBD atas pergeseran anggaran antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja selanjutnya dianggarkan dalam rancangan Perda tentang perubahan APBD atau ditampung dalam laporan realisasi anggaran.
  - c. Perubahan Perkada tentang penjabaran APBD ditampung dalam laporan realisasi anggaran apabila:
    - (1) tidak melakukan perubahan APBD; atau
    - (2) pergeseran dilakukan setelah ditetapkannya Perda tentang perubahan APBD.

Dari pemaknaan pergeseran anggaran yang diatur dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, terjadi perluasan norma pengaturan atas ketentuan dan frasa tata cara atau prosedur dan kewenangan. Selain itu, telah dibentuk atau diatur norma baru tentang pergeseran anggaran. Tata cara atau prosedur dan kewenangan pergeseran anggaran dari permaknaan pada ketentuan umum dan ketentuan pelaksanaan Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagai berikut :

1. Perluasan norma.  
Perluasan norma adalah norma dasar pergeseran anggaran sebagaimana diatur didalam Pasal 163 dan Pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, diperluas normanya atau pengaturannya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Makna Pasal 163 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pergeseran anggaran dapat dilakukan antar organisasi,

antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja, antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja. Frasa atau ketentuan ini, bermakna pergeseran anggaran sebagai kebutuhan. Makna pergeseran sebagai kebutuhan diperluas menjadi pergeseran anggaran dilakukan oleh karena kondisi tertentu. Kondisi tertentu diartikan sebagai kondisi mendesak atau kondisi oleh karena perubahan prioritas pembangunan baik tingkat nasional atau daerah. Selain itu, norma kondisi diperluas dengan norma situasi.

2. Pengaturan norma baru.

Pengaturan pergeseran anggaran sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah telah membentuk atau mengatur norma baru yang tidak diatur sebelumnya didalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, antara lain:

a. Pergeseran anggaran terdiri atas:

1) Pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD.

a) Pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD terdiri dari:

- (1) pergeseran antar organisasi;
- (2) pergeseran antar unit organisasi;
- (3) pergeseran antar program;
- (4) pergeseran antar kegiatan;
- (5) pergeseran antar sub kegiatan;
- (6) pergeseran antar kelompok;
- (7) pergeseran antar jenis.

b) Pada kondisi tertentu, pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD dapat dilakukan sebelum perubahan APBD melalui ketetapan Kepala Daerah dengan diberitahukan kepada pimpinan DPRD. Kondisi tertentu tersebut dapat berupa kondisi mendesak atau perubahan prioritas pembangunan baik di tingkat nasional atau daerah.

c) Jika pergeseran tersebut dilakukan sebelum perubahan APBD, pergeseran/perubahan anggaran ditampung dalam Perda perubahan APBD. Jika pergeseran tersebut dilakukan setelah perubahan APBD, dilaporkan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

d) Pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD mengikuti ketentuan mekanisme perubahan APBD.

2) Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD.

a) Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD terdiri dari:

- (1) Pergeseran antar objek dalam jenis yang sama.  
Pergeseran ini dapat dilakukan atas persetujuan sekretaris daerah.
- (2) Pergeseran antar rincian objek dalam objek yang sama. Pergeseran ini dapat dilakukan atas persetujuan PPKD.
- (3) Pergeseran antar sub rincian objek dalam rincian objek yang sama.  
Pergeseran ini dapat dilakukan atas persetujuan PPKD.
- (4) Perubahan atau pergeseran atas uraian dari sub rincian objek dapat dilakukan atas persetujuan Pengguna Anggaran.

b) Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD yang dilakukan sebelum perubahan APBD, dapat dilakukan tanpa melakukan perubahan Perkada penjabaran APBD terlebih dahulu. Ketika perubahan APBD dilakukan, pergeseran anggaran tersebut ditetapkan dalam Perkada perubahan penjabaran APBD.

- c) Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD yang dilakukan setelah perubahan APBD ditampung dalam laporan realisasi anggaran.
- b. Pergeseran anggaran dilakukan dengan menyusun perubahan DPA-SKPD.
- c. Semua pergeseran dapat dilaksanakan berdasarkan perubahan DPA-SKPD.
- d. Pihak terkait SKPD mengusulkan pergeseran anggaran berdasarkan situasi dan kondisi pelaksanaan kegiatan/sub kegiatan, dan atas usulan tersebut:
  - 1) TAPD mengidentifikasi perubahan perda APBD yang diperlukan jika pergeseran anggaran merubah perda APBD;
  - 2) Sekda/PPKD/Pengguna Anggaran memberikan persetujuan jika pergeseran anggaran tidak merubah perda APBD.
- e. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran menyiapkan perubahan DPA SKPD sebagai dasar pelaksanaan pergeseran anggaran. Perubahan DPA SKPD tersebut disetujui oleh Sekda dan disahkan oleh PPKD.
- f. Pergeseran anggaran diikuti dengan pergeseran anggaran kas.

Selain berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 163 dan Pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan ketentuan dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, untuk melakukan pergeseran anggaran pemerintah daerah membentuk Peraturan Kepala Daerah tentang Tata Cara Pergeseran Anggaran.

Peraturan Kepala Daerah tentang Tata Cara Pergeseran Anggaran tersebut dibentuk sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kebijakan tata cara pergeseran anggaran diatur dengan Peraturan Kepala Daerah sebagai tindak lanjut dari Pasal 164 ayat (7) Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan juga sebagai tindak lanjut dari ketentuan dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran angka 1 huruf m Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan penjelasan isu hukum sebagaimana pembahasan di atas, didapatkan kesimpulan sebagai berikut:

- A. Batasan kewenangan pengelola keuangan daerah untuk melakukan pergeseran anggaran dalam keadaan darurat diperkenankan, namun penuh dengan batasan-batasan baik batasan atas tata cara atau prosedur, juga batasan tentang kewenangan. Kewenangan atas pergeseran anggaran terbagi pada kewenangan DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, PPKD, hingga Pengguna Anggaran.
- B. Konformitas hukum bagi pengelola keuangan daerah untuk melakukan pergeseran anggaran dalam keadaan darurat dapat dilakukan sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Untuk menyempurnakan implementasi kebijakan pergeseran anggaran dan sebagai amanat serta tindak lanjut dari Pasal 164 ayat (7) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan ketentuan dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran angka 1 Ketentuan Umum huruf m Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, harus dibentuk Peraturan Kepala Daerah tentang Tata Cara Pergeseran Anggaran.

Dalam perencanaan dan penyusunan APBD, SKPD baik perencana dan penyusun maupun pimpinan SKPD, PPKD maupun TAPD harus benar-benar teliti dalam penempatan klasifikasi atau struktur anggaran pendapatan dan belanja. Selain itu, dalam menyusun APBD harus paripurna dan memprioritaskan kebutuhan yang ada, sehingga tidak ada yang terabaikan dan tidak tercantum dalam APBD, hal ini dikarenakan untuk melakukan pergeseran anggaran harus melewati dan melalui kebijakan pergeseran anggaran.

### DAFTAR PUSTAKA

- Habib Adjie, Rusdianto Sesung, Tafsir, *Penjelasan dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*, PT Refika Aditama, Bandung, 2020;
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007;
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2010;
- Josef Mario Monteiro, *Hukum Keuangan Negara & Daerah*, Setara Press, Malang, 2019;
- Nomensen Sinamo, *Hukum Anggaran Negara*, PT. Pustaka Mandiri, Tangerang, 2010;
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016;
- Philipus M. Hadjon, Paulus Effendie Lotulung, H.M. Laica Marzuki, Tatiek Sri Djatmiati, I Gusti Ngurah Wairocana, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2021;
- Reydonnyzar Moenek, Dadang Suwanda, *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2019;
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi

---

Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 87, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485) sebagaimana telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485);

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781).