



Agustus 2020

**Catatan Kritis  
Permendagri No. 90/2019:**

# Antara Transparansi dan Inovasi Pembangunan Daerah

## I. LATAR BELAKANG

UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur sedemikian rupa pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bingkai desentralisasi. Untuk menjalankan kewenangannya, pemerintah daerah kemudian diberikan mandat untuk menyusun perencanaan pembangunan secara periodik, yang harus tetap disinergikan dengan perencanaan pembangunan nasional.

Sebagai bagian dari upaya untuk mensinergikan perencanaan pembangunan daerah dan nasional, pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah menerbitkan Peraturan Dalam Negeri (Permendagri) No. 70/2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD). Melalui SIPD, data-data tentang perencanaan pembangunan daerah di seluruh Indonesia dapat terintegrasi sehingga pemerintah pusat dapat melakukan pembinaan, *monitoring* dan evaluasi secara lebih mudah, serta dapat memastikan perencanaan tersebut tetap sejalan dengan prioritas pembangunan nasional. Melalui data perencanaan pembangunan yang tersedia di dalam SIPD, pemerintah pusat juga dapat merencanakan pembangunan nasional secara lebih terarah dan terukur.

Dalam konteks pengembangan SIPD, pemerintah berupaya menerbitkan panduan bagi pemerintah daerah agar dengan mudah dapat menyediakan informasi perencanaan pembangunan yang lebih tertata. Salah satu panduan yang telah diterbitkan adalah Permendagri No. 90/2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah. Permendagri ini secara spesifik mengatur tentang penataan perencanaan penganggaran dan pelaporan keuangan pemerintah daerah. Selain untuk mempermudah proses perencanaan penganggaran, Permendagri ini dimaksudkan juga untuk membantu kepala daerah untuk melakukan evaluasi kinerja dan keuangan daerah, menyediakan statistik keuangan daerah, dan mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat. Secara umum, penataan klasifikasi, kodefikasi dan nomenklatur dan pengembangan SIPD dilakukan dalam rangka mendukung penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) dan Satu Data Indonesia.

## **II. RUANG LINGKUP PENGATURAN PERMENDAGRI NO. 90/2019**

Terdapat enam aspek dalam perencanaan dan pelaporan keuangan daerah yang ditetapkan klasifikasi, kodefikasi, dan nomenklatur oleh Permendagri No. 90/2019. Keenam aspek tersebut adalah: 1) urusan, bidang urusan, program, kegiatan, dan sub kegiatan dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah; 2) fungsi yang terkait dengan urusan dalam perencanaan pembangunan daerah, misalnya pelayanan umum, ekonomi, perlindungan lingkungan hidup, dst ; 3) organisasi perangkat daerah yang menjalankan urusan, bidang urusan, program, kegiatan dan sub kegiatan; 4) sumber pendanaan daerah yang meliputi pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah; 5) wilayah administrasi pemerintahan yang menjadi lokus dilaksanakannya kegiatan; dan 6) rekening dari laporan keuangan yang meliputi neraca, laporan realisasi anggaran, dan laporan operasional.

Penerapan pengaturan tersebut berdampak pada berubahnya klasifikasi, kode dan nomenklatur APBD yang selama ini mengacu pada Permendagri No. 13/2006. Selain itu, rincian APBD yang selama ini hanya sampai pada kegiatan, dengan mengacu pada Permendagri ini, harus diuraikan sampai kepada sub kegiatan. Pemerintah daerah juga tidak leluasa lagi untuk menyusun program dan kegiatan sendiri, karena Permendagri telah menyediakan daftar program, kegiatan, dan sub kegiatan baku yang harus diikuti oleh pemerintah daerah. Hal ini berbeda dengan Permendagri No. 13/2006 yang masih menyediakan ruang bagi pemerintah daerah untuk mengusulkan nomenklatur baru, dengan menyediakan nomenklatur “dan seterusnya” pada daftar program dan kegiatan.

Namun demikian, pemerintah daerah diberikan kesempatan untuk menyampaikan usulan kepada Kemendagri terkait dengan program, kegiatan dan sub kegiatan yang belum disebutkan kode dan nomenklatur dalam Permendagri No. 90/2019. Berdasarkan usulan tersebut, Kemendagri kemudian akan melakukan revisi atau pemutakhiran terhadap klasifikasi, kode, dan nomenklatur. Setelah pemutakhiran dilakukan, diharapkan semua program, kegiatan, dan sub kegiatan pemerintah daerah diakomodir dalam Permendagri No. 90/2019. Sesuai dengan tahapan perencanaan penganggaran daerah, pemutakhiran ini idealnya sudah selesai pada bulan Agustus 2020 agar dapat diacu oleh pemerintah daerah untuk penyusunan APBD tahun 2021.

Selain berdampak pada perubahan nomenklatur APBD, Permendagri No. 90/2019 juga akan berdampak pada perubahan Bagan Akun Standar (BAS) pelaporan keuangan, yang selama ini mengacu pada Permendagri No. 64/2013. Perubahan ini selain terkait dengan nomenklatur, juga menyangkut jumlah akun, rincian akun, dan jumlah digit kode akun. BAS sendiri berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 12/2019 merupakan pedoman bagi pemerintah dalam melakukan kodefikasi akun yang menggambarkan struktur APBD dan laporan keuangan secara lengkap, sekaligus untuk mewujudkan statistik keuangan dan laporan keuangan secara nasional yang selaras dan terkonsolidasi. Menurut Pasal 188 ayat (3) PP tersebut, penyesuaian BAS pemerintah daerah dan BAS pemerintah pusat akan ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah.

### III. Masalah yang Dihadapi

Terlepas dari semangatnya untuk memberikan panduan kepada pemerintah daerah, di sisi lain terdapat beberapa masalah yang dihadapi seiring dengan keberadaan Permendagri No. 90/2019. Beberapa masalah tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1. Menghambat Proses Inovasi Daerah

Dengan ditetapkannya nomenklatur dan kode secara baku, Permendagri No. 90/2019 dikhawatirkan akan menghambat inovasi daerah. Padahal inovasi diperlukan untuk mengakomodir dinamika dan kebutuhan daerah yang terus berkembang dan berbeda antar daerah. Berdasarkan pemetaan yang dilakukan oleh PATTIRO terhadap APBD Provinsi Papua Tahun 2020, sedikitnya ditemukan 36 kegiatan yang tidak diakomodir oleh Permendagri No. 90/2019, sedangkan ke-36 kegiatan tersebut merupakan kegiatan-kegiatan penting yang sangat erat kaitannya dengan kebutuhan Provinsi

Papua dalam melindungi dan menjaga keberlanjutan hutan dan lingkungan hidup, pemajuan peran masyarakat adat dalam perlindungan hutan dan lingkungan hidup, dan program dan kegiatan yang terkait dengan perwujudan ketahanan pangan. Salah satu contoh kegiatan yang tidak diakomodir adalah **pemetaan partisipatif masyarakat hukum adat pemilik hak ulayat**. Padahal kegiatan ini sangat penting dalam rangka menyelaraskan perlindungan hutan yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat dan pemerintah. Contoh lain adalah tidak diakomodirnya **nomenklatur Cabang Dinas Kehutanan (CDK) yang seluruhnya berjumlah 20 cabang di wilayah Provinsi Papua**. Keberadaan CDK diperlukan mengingat luasnya Kawasan hutan di Provinsi Papua yang tidak cukup hanya diurus oleh Dinas Kehutanan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pemerintah daerah diberikan kesempatan menyampaikan usulan pemutakhiran. Namun kembali kepada contoh kasus Provinsi Papua, proses pengusulan tersebut tidak dapat dilakukan secara cepat. Perlu dilakukan pemetaan dan identifikasi terlebih dahulu terhadap APBD yang melibatkan seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD), di mana hasil pemetaan di tingkat OPD tersebut kemudian dikoordinasikan dengan Bappeda. Proses pembahasan antara Bappeda dan OPD ini juga memakan waktu karena mengedepankan prinsip ketelitian untuk memastikan tidak ada kegiatan yang belum dipetakan. Saat ini, pemetaan yang dilakukan oleh Provinsi Papua baru selesai di tingkat Bappeda, yang nantinya akan diusulkan kepada Kemendagri. Di Kemendagri sendiri, usulan ini belum tentu juga disetujui karena akan dibahas dan diverifikasi lebih lanjut oleh tim pemutakhiran. Dengan demikian, ada kemungkinan berbagai kegiatan yang selama ini sudah dianggap cukup inovatif terancam tidak dapat dilaksanakan.

Usulan pemutakhiran tidak hanya dilakukan sekali, namun disampaikan setiap ada usulan kegiatan baru. Bisa jadi, usulan pemutakhiran ini perlu disampaikan setiap tahun karena adanya kebutuhan kegiatan atau sub kegiatan baru pada perencanaan pembangunan daerah tahunannya. Berdasarkan praktik yang sudah berlangsung, mekanisme ini dikhawatirkan akan merepotkan pemerintah daerah. Karena dianggap cukup merepotkan, pada akhirnya pemerintah daerah enggan untuk mengusulkan pemutakhiran meskipun pihaknya menganggap penting untuk merencanakan program, kegiatan, atau sub kegiatan baru. Pada titik inilah Permendagri No. 90/2019 dikhawatirkan dapat menghambat inovasi daerah, termasuk mengakibatkan tidak optimalnya prinsip desentralisasi di mana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola daerahnya sendiri sesuai potensi dan kebutuhannya.

## 2. Potensi Benturan Regulasi

Keberadaan Permendagri No. 90/2019 dikhawatirkan menimbulkan potensi benturan dengan regulasi lain, terutama yang terkait dengan kode dan nomenklatur BAS. Sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa menurut Pasal 188 ayat (3) PP No. 12/2019, pengaturan tentang sinkronisasi antara BAS Daerah dan BAS Pusat ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah. Berdasarkan pada ketentuan tersebut, saat ini Kementerian Keuangan tengah menyiapkan Rancangan PP tentang BAS yang naskahnya telah disosialisasikan kepada berbagai pihak termasuk pemerintah daerah, dan kemungkinannya pada tahun 2020 ini akan segera disahkan. Selain itu, Ditjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri tengah menyelesaikan revisi Permendagri No 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Jika PP BAS untuk Daerah dan revisi Permendagri No. 13/2006 ini disahkan, nantinya akan ada tiga regulasi yang mengatur tentang BAS untuk Daerah. Dalam konteks ini, jika koordinasi antar institusi tidak berjalan lancar, maka akan ada potensi benturan regulasi antara PP BAS untuk Daerah dan revisi Permendagri No. 13/2006 dengan Permendagri No. 90/2019, yang pada akhirnya akan menimbulkan kebingungan pemerintah daerah.

Jika hal itu terjadi, kasus benturan regulasi antara Permendagri No. 13/2006 dan PP No. 71/2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan akan terulang. Akibat adanya kedua peraturan tersebut, hingga saat ini pemerintah daerah harus membuat dua jenis laporan keuangan untuk mengakomodir kedua regulasi tersebut. Kasus-kasus semacam ini bersifat kontraproduktif dan jika terus dibiarkan akan meningkatkan beban pemerintah daerah karena energinya tersita untuk mempelajari dan melaksanakan aturan yang cepat berubah.

Masih terkait dengan pengaturan BAS, Permendagri No. 90/2019 ini sebenarnya juga berbenturan dengan Permendagri No. 64/2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintahan Daerah. Memang Permendagri No. 90/2019 telah menyatakan mencabut Lampiran III dan Lampiran IV Permendagri No. 64/2013. Akan tetapi pencabutan kedua lampiran tersebut tidak menggugurkan keberadaan Permendagri No. 64/2013 secara keseluruhan, sehingga Permendagri tersebut masih tetap berlaku, dan masih sah secara legal dijadikan acuan bagi pemerintah daerah dalam penyusunan nomenklatur BAS. Di sisi lain, pencabutan

lampiran suatu peraturan perundang-undangan tidak lazim karena pada dasarnya lampiran merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan perundang-undangannya itu sendiri.

Selain itu, Permendagri No.90/2019 ini juga belum menjelaskan status Permendagri No. 13/2006, yang sama-sama mengatur tentang kodifikasi dan nomenklatur dokumen perencanaan anggaran daerah. Dalam Permendagri No. 90/2019 tidak ada klausul yang menyatakan pencabutan Permendagri No. 13/2006. Dengan demikian, pada dasarnya secara legal masih dikatakan sah jika pemerintah masih mengacu pada Permendagri No. 13/2006 dalam menyusun kode dan nomenklatur APBD.

### **3. Belum Optimal Mendorong Transparansi**

Salah satu tujuan diterbitkannya Permendagri No. 90/2019 adalah untuk mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat. Namun demikian dalam Permendagri ini tidak ditemukan klausul yang mengatur lebih lanjut tentang keterbukaan informasi itu sendiri, misalnya informasi apa saja yang akan ditransparasikan, mekanisme transparansinya, dan media yang digunakan untuk mentransparasikan informasi tersebut. Memang dapat dipahami bahwa keberadaan Permendagri No. 90/2019 ini untuk mengoptimalkan SIPD. Dengan asumsi bahwa SIPD merupakan media untuk mentransparasikan seluruh data dan informasi pembangunan daerah, maka fungsi Permendagri No. 90/2019 untuk mendukung keterbukaan informasi menemukan konteksnya. Namun jika mengacu pada SIPD yang dapat diakses melalui laman <https://sipd.kemendagri.go.id>, tidak ditemukan kanal atau fitur penyedia informasi yang dapat diakses oleh publik. Kanal-kanal yang tersedia dalam SIPD merupakan kanal-kanal yang hanya dapat diakses oleh akun-akun pemerintah daerah. Dari sini dapat dikatakan, keberadaan Permendagri No. 90/2019 belum mendukung keterbukaan informasi sebagaimana yang diharapkan.

## IV. REKOMENDASI

Berdasarkan pada masalah yang telah diidentifikasi tersebut di atas, maka diusulkan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

### 1. Menunda pemberlakuan Permendagri No. 90/2019.

Permendagri No. 90/2019 mulai berlaku pada 1 Januari 2020. Hal ini berarti proses perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah untuk tahun 2021 harus mengacu pada Permendagri ini. Namun pada implementasinya, pemerintah daerah masih banyak yang belum memahami kode dan nomenklatur yang diatur di dalamnya. Hal ini tercermin dari proses usulan pemutakhiran yang dilakukan oleh pemerintah daerah, di mana dalam kasus Provinsi Papua, masih banyak OPD yang belum memahaminya secara utuh. Oleh karena itu pemberlakuan Permendagri ini perlu ditunda. Untuk proses penganggaran daerah tahun 2021 pemerintah daerah masih dapat mengacu pada Permendagri No. 13/2006.

Penundaan ini juga dilakukan mengingat hingga saat ini proses pemutakhiran yang memperhatikan usulan daerah secara menyeluruh belum selesai dilakukan. Jika Permendagri ini tetap diberlakukan dengan pemutakhiran yang terbatas, dikhawatirkan akan banyak daerah yang terhambat program dan kegiatannya, padahal bisa jadi program dan kegiatan tersebut dianggap penting bagi pembangunan di daerah.

Selain karena pertimbangan tersebut di atas, penundaan pemberlakuan juga perlu dilakukan untuk memastikan sinkronnya substansi regulasi yang mengatur tentang BAS, baik PP tentang BAS untuk Daerah yang dimandatkan oleh pasal 188 ayat (3) PP No. 12/2019, revisi Permendagri No.13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta Permendagri No 90/2019.

### 2. Mendorong percepatan pengesahan Rancangan PP BAS untuk Daerah, revisi Permendagri No. 13/2006 dan revisi Permendagri No. 90/2019.

Sebagai mandat PP No. 12/2019, PP tentang BAS untuk Daerah perlu segera disahkan. Demikian pula dengan revisi Permendagri No 13/2006 perlu segera disahkan. Setelah PP BAS untuk Daerah dan revisi Permendagri No. 13/2006 disahkan, Kemendagri

perlu melakukan revisi Permendagri No. 90/2019 untuk memastikan materinya sinkron. Melalui revisi secara menyeluruh ini diharapkan Permendagri No. 90/2019 dapat menjadi panduan bagi pemerintah daerah yang lengkap tanpa mengurangi semangat desentralisasi dan tidak menghambat ruang inovasi daerah.

### **3. Substansi regulasi yang mengatur BAS untuk Daerah perlu mengakomodir ruang inovasi daerah dalam menyusun kegiatan sesuai dengan potensi, kebutuhan dan kekhasan Daerah.**

Permendagri No. 19/2019 mengatur sangat ketat kode dan nomenklatur program dan kegiatan, sehingga membatasi ruang inovasi daerah untuk memunculkan program dan kegiatan baru sesuai dengan kebutuhan dan dinamika yang dihadapi. Mengacu pada kasus provinsi Papua sebagaimana disinggung di atas, jika program dan kegiatan yang telah direncanakan tidak terlaksana, akan berakibat pada tidak tercapainya tujuan pembangunan daerah yang ingin menjaga kelestarian hutan, pengakuan masyarakat adat, dan peningkatan ketahanan pangan. Oleh karena itu, penyusunan regulasi tentang BAS untuk Daerah nantinya harus mengakomodir kesempatan daerah dalam berinovasi.

### **4. Substansi regulasi yang akan disusun, terutama revisi Permendagri No. 90/2019 dan revisi Permendagri No. 13/2006 perlu memperkuat transparansi perencanaan pembangunan daerah.**

SIPD perlu didorong untuk menjadi portal untuk keterbukaan informasi pembangunan daerah. Untuk itu di dalam portal tersebut perlu dilengkapi dengan kanal dan fitur-fitur penyedia informasi yang dapat diakses oleh publik. Kemendagri terus melakukan pembinaan, pengawasan dan evaluasi terhadap pemerintah daerah agar secara rutin dapat menyampaikan informasi pembangunannya di dalam SIPD. Dalam revisi Permendagri No. 90/2019 perlu ditambahkan klausul tentang mekanisme penyediaan dan penyampaian informasi yang diintegrasikan dengan SIPD. ●●●