

# Pelaksanaan dan Pertanggung Jawaban APBD terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah

By: Fajriatul Mukarramah Kasman\*

## Abstract

*Management of Regional Finance is the whole activity that includes planning, implementation, administration, reporting, accountability, and supervision of local finances. Regional financial management as regulated in this ministerial regulation includes the power of regional financial management, the general principles and structure of the APBD, the drafting of APBD, the determination of APBD, the formulation and determination of APBD for regions that do not have DPRD, APBD implementation, APBD changes, cash management, regions, regional financial accounting, accountability of APBD implementation, development and supervision of local financial management, regional losses, and financial management. Regional financial management starts with the planning / budgeting of regional expenditure budget APBD. APBD is prepared in accordance with the needs of governance and local revenue capability. Preparation of APBD as directed to RKPD in order to realize the service to the public for the achievement of the purpose of state. APBD has the functions of authorization, planning, supervision, allocation, distribution, and stabilization. APBD, APBD change, and accountability of APBD implementation every year is stipulated by regional regulation. APBD compiled by the local government has undergone a change from incremental to a performance-based budget in accordance with the demands of reform. That APBD as a means of container to accommodate various public interest (public accountability) is realized through various activities and programs, at which time certain benefits really felt by the general public. Local governments should work in a concrete and structured manner to generate APBDs that reflect the real needs of the community in accordance with their respective potentials and meet the demands of local budget-oriented interests and public accountability.*

## Abstrak

*Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan menteri ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan*

---

\*Alumni Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Email: mukaramahugm@gmail.com.

*APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan / penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah APBD. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD sebagaimana berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD yang disusun oleh pemerintah daerah telah mengalami perubahan dari yang bersifat incremental menjadi anggaran berbasis kinerja sesuai dengan tuntutan reformasi. Bahwa APBD sebagai alat wadiah untuk menampung berbagai kepentingan publik (public accountability) yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program, di mana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar dirasakan oleh masyarakat umum. Pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.*

**Kata Kunci:** APBD, Pengelolaan Keuangan Daerah, Keuangan Daerah.

## **A. Pendahuluan**

Perkembangan sistem ekonomi dalam negara demokrasi dewasa ini haruslah mampu memmberikan pemenuhan sekaligus kesejahteraan rakyat, keadilan sosial dan pertumbuhan ekonomi, dan salah satu penting dalam tata perekonomian adalah adalah kemampuan pemerintah untuk menata ulang seluruh kelembagaan pererkonomian dan melakukan proses transformasi secara terencana dan konsisten. Reformasi dalam tata perekonomian negara haruslah disertai dengan reformasi berbagai aspek kebijakan kuangan termasuk pada tahap pengendalian dan pertanggung jawaban pengelolaan keuangan negara.<sup>1</sup>

Pembangunan sistem kuangan negara dalam hal materi ditempuh dengan cara pembuatan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan kuangan negara baik secara umum maupu secara terperinci ataya parsial dibidangnya. Sementara dari sisi struktur, dilakukan upaya-upaya penguata lembaga yang sudah ada maupun pembentukan lembaga

---

<sup>1</sup>Norbert Eschbor,2006, *Membangun Kapasitas Fungsi Anggaran DPRD*, Sekertariat Nasional, Jakarta hlm 4

baru yang sudah ada maupun pembentukan lembaga baru yang dirasa perlu dengan memperhatikan asas-asas efisiensi dan efektifitas organisasi. Dengan demikian maka reformasi legislasi dan penguatan terhadap institusi dalam pengelolaan keuangan negara dapat melahirkan pola perilaku atau budaya menuju pemerintahan yang baik dan bersih serta pencapaian tujuan negara.

Ilmu manajemen modern memberikan pandangan bahwa aktifitas manajemen dijabarkan dalam fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan. Sebagaimana terkandung dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan Negara Indonesia adalah negara hukum dalam pengelolaan keuangan negara haruslah legislasi secara formal dalam suatu konstruksi hukum yang oleh Friedman, dibagi dalam tiga unsur yakni materi, struktur dan budaya.<sup>2</sup>

Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara. Dengan pengertian yang demikian berarti lingkup kewenangan pemeriksaan keuangan negara menjadi lebih luas jika dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki Badan Pemeriksa Keuangan sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dimana pengertian keuangan negara diadopsi dalam arti sempit yakni hanya terkait dengan pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara menyebutkan bahwa:

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
2. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah

Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Negara menyebutkan bahwa:

1. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
2. Penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

---

<sup>2</sup>Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm 21

3. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
4. APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Negara menyebutkan bahwa:

1. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa dianggarkan dalam APBD.
2. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.
3. Seluruh pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD.
4. Pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Negara menyebutkan bahwa:

1. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.
2. Penganggaran untuk setiap pengeluaran APBD harus didukung dengan dasar hukum yang melandasinya

Pengendalian yang dilakukan lembaga pengawasan internal pemerintah merupakan bagian dari fungsi manajemen pemerintah. Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa: Presiden memegang kekuasaan pemerintah berdasarkan Undang-Undang Dasar. Sebagai bagian dari proses manajemen pemerintahan negara, presiden tidak dapat melaksanakan sendiri urusan manajemen pemerintahan umum, sehingga dalam pengawasan memerlukan lembaga yang bertanggung jawab kepada presiden untuk menjamin proses manajemen penyelenggaraan pemerintahan negara. Sistem pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien. Kendala pelaporan keuangan, pengamanan aset negara dan ketaatan terhadap perundang-undangan.

Berdasarkan SPKN, Pelaporan pemeriksaan keuangan antara lain yang harus memuat Pelaporan tentang ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Laporan atas ketaatan mengungkap:

(1) Ketidak patuhan terhadap ketentuan peraturan Perundang-Undangan termasuk pengangkatan atas penyimpangan administrasi, pelanggaran atas perikatan perdata, maupun penyimpangan yang mengandung unsur tindak pidana dan (2) Ketidak patutan yang signifikan.<sup>3</sup> Dengan demikian pengawasan intern meliputi seluruh proses kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelesaian tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilakukan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk keefektifan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Perluasan tanggung kewenangan dan obyek pemeriksaan yang diamanatkan kepada APBD kemudian tidak secara langsung melahirkan konteks yang positif dalam mekanisme pemeriksaan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan negara. Kompleksitas terhadap pemeriksaan keuangan daerah yang melibatkan berbagai lembaga dengan tujuan dan kepenringannya masing-masing kemudian mengakibatkan aplikatif yuridis sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dan paket Undang-Undang dibidang keuangan daerah tidak dapat berjalan maksimal sinergisitas pengawasan, sampai saat ini masih terjadi tumpang tindih keenangan antara lembaga pemeriksa.

Pengelolaan keuangan negara dan daerah dalam arti manajemen keuangan negara dan daerah pada hakikatnya adalah pengelolaan anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan yang dikenal dengan APBN dan APBD. Hal ini sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini yakni tercantum dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan yang pada intinya menyatakan bahwa pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Dan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai negara tersebut setiap tahun disusun APBN dan APBD. APBN dan APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan negara dan daerah yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang dan peraturan daerah. Dengan demikian, pengelolaan keuangan negara sebagai satu dari sekian banyak persoalan dalam bernegara, dilaksanakan berdasarkan hukum yang sesuai dengan amanat pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Ini berarti bahwa semua tindakan oleh penyelenggaraan negara harus didasari tunduk pada hukum atau peraturan perundang-undangan.

---

<sup>3</sup>Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 42)

## **B. Tinjauan Umum tentang Keuangan Negara dan Keuangan Daerah**

### **1. Pengertian Keuangan Negara**

Keuangan Negara dalam Undang-Undang Dasar 1945 diatur dalam BAB VIII, tentang hal keuangan Pasal 23 yang berbunyi sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja yang ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
2. Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
3. Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
4. Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
5. Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam hubungan dengan pengertian keuangan negara yang menjadi tujuan tulisan ini, perlu kirannya ditelaah dengan cermat masalah apa saja sesungguhnya yang terkandung dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Yusuf dkk berpendapat ada tiga masalah, yaitu:<sup>5</sup>

- a. Ada tanggung jawab keuangan negara yang harus diperiksa
- b. Untuk pemeriksaan tanggung jawab tersebut diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang
- c. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam penjelasan undang-undang Dasar 1945. Berdasarkan penjelasan Ayat 5 Pasal 23 UUD 1945 dapat diuraikan jawabannya sebagai berikut.<sup>6</sup>

- a) Yang harus memberikan pertanggung jawaban adalah pemerintah, karena pemerintah telah mempergunakan

---

<sup>4</sup>H.Yusuf L.Indradewa, dalam Buku Arifin P.Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm 22

<sup>5</sup>*Ibid*, hlm 23

<sup>6</sup>*Ibid*

uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

- b) Yang harus dipertanggungjawabkan adalah keuangan negara yang dalam penjelasan ayat yang bersangkutan disebut uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yakni Anggaran Pendapatan dan Belanja
- c) Tanggung Jawab harus diberikan kepada suatu badan yang memberikan persetujuan kepada pemerintah untuk menggunakan uang belanja. Badan tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan demikian, dari penjelasan ayat (5) Pasal 23 UUD 1945 jelas keuangan negara yang dimaksud oleh ayat (5) Pasal 23 UUD 1945 adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja seperti yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal 23 UUD 1945 yang menyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang.

## **2. Pengertian Keuangan Daerah**

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut (pasal 1 butir 5 PP No. 58 Tahun 2005). Keuangan daerah menurut PP No. 58 Tahun 2005 mempunyai ruang lingkup yang lebih luas yaitu meliputi:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah daerah dan membayar tagihan pihak ketiga.
3. Penerimaan daerah.
4. Pengeluaran daerah.
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah.
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dan atau kepentingan umum.

## **3. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Menurut Undang-Undang 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala

pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan yang dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah, pejabat pengelola keuangan daerah mempunyai tugas:

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD
- b. Menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD
- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah
- d. Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah
- e. Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD

Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas:

- a. Menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah
- b. Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran
- c. Melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinya
- d. Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak
- e. Mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinya
- f. Megelola barang milik/kekayaan daerah yang menjdai tanggung jawab satuan kerja perangkat derah dipimpinya
- g. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinya.

Menurut Undang-Undang 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah akan terlaksana optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintah dikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan

pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan. Bahwa dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan peraturan perundang-undangan yang terkait timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang merupakan sub sistem dari sistem pengelolaan keuangan negara serta merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat 4 asas pengelolaan keuangan daerah yakni:<sup>7</sup>

1. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Asas Umum APBD.
3. Asas Umum Pelaksanaan APBD.
4. Asas Umum Penatausahaan Keuangan Daerah

Kesalahan pengelolaan keuangan negara menyebabkan penggunaannya menjadi tidak tepat sasaran dan menimbulkan kerugian negara. Kesalahan terjadi karena pelakunya melakukan kesengajaan atau kelalaian dalam mengelola keuangan negara. Faktor-faktor yang menyebabkan kerugian negara adalah penerapan kebijakan yang tidak benar, yang akhirnya justru memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi.<sup>8</sup> Kerugian Negara yang dimaksud adalah seperti kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik di sengaja maupun kelalaian.<sup>9</sup>

#### **4. Pengeluaran Pemerintah Daerah**

Pengeluaran pemerintah daerah terdiri dari pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah tingkat provinsi dan pemerintah daerah/kota.<sup>10</sup>

- a. Pengeluaran pemerintah daerah provinsi.

Penegluaran pemerintah daerah provinsi terdiri dari belanja, bagi hasil pendapatan ke kabupaten/kota/desa, dan pengeluaran pembiayaan.

---

<sup>7</sup> Basuk., *Op.cit.*, hlm 15

<sup>8</sup> Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 71

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup>Atep Adya Barata dan Bambang Trihartanto, *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah*, Elex Media, Komputindo, Jakarta, 2004, hlm 47

1. Belanja, terdiri dari:
  - a) Belanja operasional, terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja pinjaman, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja operasi lainnya.
  - b) Belanja modal, terdiri dari: belanja aset tetap, belanja aset lainnya.
  - c) Belanja tak tersangka.
2. Bagi hasil pendapatan ke kabupaten/ kota/ desa, terdiri dari:
  - a) Bagi hasil pajak kabupaten/kota
  - b) Bagi hasil retribusi ke kabupaten/kota
  - c) Bagi hasil pendapatan lainnya ke kabupaten/kota.
3. Pengeluaran pembiayaan terdiri dari:
  - a) Pembayaran pokok pinjaman pinjaman luar negeri
  - b) Pembayaran pokok pinjaman kepada pemerintah pusat
  - c) Pembayaran pinjaman kepada pemerintah daerah otonom lainnya
  - d) Pembayaran pokok pinjaman kepada BUMN/BUMD
  - e) Pembayaran pokok pinjaman kepada Dalam Negeri lainnya
  - f) Penyertaan modal pemerintah
  - g) Belanja investasi permanen
  - h) Pemberian pinjaman jangka panjang.

#### **5. Pengertian Kerugian Keuangan Negara**

Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Kerugian yang diderita negara/daerah mungkin timbul sebagai akibat kelalian atau tindakan melanggar hukum yang dilakukan oleh pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara ketika pada saat melaksanakan kewenangan administratif maupun bendahara pada saat melaksanakan tugas kebhendaharaan.<sup>11</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Pasal 59 ayat 1 -3 ketentuan mengenai kerugian dan pengganti kerugiannya adalah sebagai berikut: (1) setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalalian seseorang harus segera diselesaikan

---

<sup>11</sup>Atep Adya Barata dan Bambang Trihartanto, *Perbendaharaan dan Pemeriksaan Keuangan Negara/Daerah*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2005, hlm 78

sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. Ganti rugi sebagaimana dimaksud didasarkan pada ketentuan pasal 35 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara. Penyelesaian kerugian keuangan negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya. (2) bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut. pejabat lain sebagaimana dimaksud meliputi pejabat negara dan pejabat penyelenggaraan pemerintah yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. (3) setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun.

Kerugian negara sebagai ranah pengaturan pidana dalam perspektif Pasal 2 UU. Nomor 17 Tahun 2003: “Hilang atau Berkurangnya akibat perbuatan melawan hukum atas: kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban” apabila dilihat pasal tersebut yang terkait adalah<sup>12</sup>: a) pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah b) badan usaha milik negara c) badan usaha milik daerah d) yayasan e) badan hukum f) perusahaan yang menyatakan modal negara g) perusahaan yang menyertakan pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Kerugian keuangan negara sebagai ranah pengaturan hukum pidana.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm 16

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 23

- a. Frasa “DAPAT” sebelum kerugian keuangan negara (walaupun belum terjadi kerugian keuangan negara hanya indikasi/berpotensi tetapi jika sudah dapat dihitung) dianggap perbuatan pidana
- b. Berkurang sekecil apapun keuangan negara dianggap perbuatan pidana (tetap dihukum pidana)
- c. Pengembalian kerugian keuangan negara, tidak menghilangkan perbuatan pidana (hanya menjadi pertimbangan Hakim untuk Hukuman Tambahan)
- d. Kerugian keuangan negara sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum memperkaya diri atau menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi” dan atau “penyalahgunaan kewenangan dan jabatan” (bukan force majeure atau lalai)
- e. Relevan dengan “delik” (tindak pidana) Pasal 2 dan pasal 3 UU. No 31 Tahun 1999.

## **6. Pertanggungjawaban Keuangan**

Menurut ketentuan Pasal 1 butir 7 UU No.15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan Tanggung Jawab keuangan negara, makna tanggung jawab keuangan negara dan daerah adalah kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pelaksanaan APBD merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah oleh karena itu pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus pula dimaknai sebagai bagian pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian pertanggungjawaban pelaksanaan APBD merupakan bentuk kewajiban dari pemerintah daerah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Eksistensi pengaturan yang menyangkut bidang akuntansi dan pelaporan dimaksudkan untuk memperkuat pilar akuntabilitas dan transparansi sehubungan dengan tanggungjawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan APBD. Dalam rangka pengelolaan keuangan yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan keuangan pemerintah daerah yang terdiri dari:

1. Laporan realisasi anggaran
2. Neraca

3. Laporan arus kas
4. Catatan atas laporan keuangan.<sup>14</sup>

Pertanggungjawaban pejabat pengelolaan keuangan daerah diatur dalam pasal 53 dan 54 UU No.1 Tahun 2004:

1. bendahara penerimaan/ bendahara pengeluaran daerah bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan utang yang menjadi tanggung jawab kepada bendahara umum daerah.
2. Bendahara umum daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketentuan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.
3. Penggunaan anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada gubernur/ bupati/walikota atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya.
4. Kuasa pengu anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada pengguna anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya.

### **C. Pelaksanaan dan Tanggung Jawab APBD Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (1) s.d (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003, Setelah APBD ditetapkan dengan peraturan daerah, pelaksanaannya dituangkan ebih lanjut degan keputusan Gubernur, Bupati, Wali kota,

- a. Pemerintah daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan terakhir
- b. Laporan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diatas disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir juli tahun angrgran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan pemerintah daerah
- c. Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan atau perubahan dibahas bersama DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tah angrgran yang bersangkutan apabila terjadi: perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi dala kebijakan umum APBD, keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran angrgran antara unit organisasi, antar keiatan dan antar jenis belanja, keadaan yang

---

<sup>14</sup> Basuki, *Op.cit.*, hlm 166

- menyebabkan saldo angrn lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan
- d. Dalam keadaan darurat pemerintah daerah dapat melakukan pengeuaran yang belum tersedia angraannya yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dn atau sampaikan dalam laporan realisasi anggaran. Pengeluaran ini termasuk belanja untuk keperluan mendesak yag kriteranyaditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD yang bersngkutan
  - e. Pemerintah daerah mengajukan rancangan peraura daerah tetang perubahn APBD tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana diamksud dalam huruf C untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum Tahun aggra yang bersangkutan berakhir.

PertanggungJawaban pejabat pengelolaan keuangan Negara diatur dalam pasal 53 dan 54 Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 2004 Sebagai: bendahara penerimaan bendahara pengeluaran daerah bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menajdi tanggung kepada beedahara umum daerah, bendahara umum daeah bertanggung jawab kepada bupati gubernr dan wali kota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya. Pengguna anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepad gubernur,bupati, walikota atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya. Kuasa penggunaan angrn bertanggung jawab secara faomal dan material kepada pengguna anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya.

Pengeluaran dapat dilakukan jika dalam keadaan darurat, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran. Kriteria keadaan darurat ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setelah DPA-SKPD ditetapkan, Kepala SKPD melaksanakan kegiatan-kegiatan SKPD berdasarkan dokumen tersebut.

### **1. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Daerah Setiap SKPD**

Tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan pemungutan dan/atau penerimaan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Penerimaan SKPD dilarang digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. Penerimaan SKPD berupa uang atau cek harus disetor ke rekening kas umum daerah paling lama 1 (satu) hari kerja oleh Bendahara Penerimaan dengan didukung oleh bukti yang lengkap. Semua penerimaan daerah dilakukan melalui rekening kas umum

daerah. SKPD dilarang melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam peraturan daerah. SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima dan/atau kegiatannya berdampak pada penerimaan daerah wajib mengintensifkan pemungutan dan penerimaan tersebut.

Komisi, rabat, potongan atau penerimaan lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang dapat dinilai dengan uang, baik secara langsung sebagai akibat dari penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan bunga, jasa giro atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan dana anggaran pada bank serta penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atas kegiatan lainnya merupakan pendapatan daerah. Semua penerimaan daerah apabila berbentuk uang harus segera disetor ke kas umum daerah dan berbentuk barang menjadi milik/aset daerah yang dicatat sebagai inventaris daerah.

Pengembalian atas kelebihan pajak, retribusi, pengembalian tuntutan ganti rugi dan sejenisnya dilakukan dengan membebaskan pada rekening penerimaan yang bersangkutan untuk pengembalian penerimaan yang terjadi dalam tahun yang sama. Untuk pengembalian kelebihan penerimaan yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya dibebankan pada rekening belanja tidak terduga.

## **2. Pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah**

Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja. Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD. Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD. Pengeluaran belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setiap pengeluaran harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih. Pengeluaran kas yang mengakibatkan beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah tentang APBD ditetapkan dan ditempatkan dalam lembaran daerah. Pengeluaran kas tersebut tidak termasuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib. Pembayaran atas beban APBD dapat dilakukan berdasarkan Surat Penyediaan Dana (SPD), atau Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD), atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD.

Khusus untuk biaya pegawai diatur bahwa gaji pegawai negeri sipil daerah dibebankan dalam APBD. Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan pembayaran yang terhutang pajak, bendahara pengeluaran sebagai wajib pungut Pajak Penghasilan (PPH) dan pajak lainnya, wajib menyetorkan seluruh penerimaan potongan dan pajak yang dipungutnya ke rekening Kas Negara pada bank pemerintah atau bank lain yang ditetapkan Menteri Keuangan sebagai bank persepsi atau pos giro dalam jangka waktu sesuai ketentuan perundang-undangan. Pelaksanaan pengeluaran atas beban APBD dilakukan berdasarkan SPM yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran. Selanjutnya pembayaran dilakukan dengan penerbitan SP2D oleh kuasa BUD. Karena itu, kuasa BUD berkewajiban untuk:

- a. Meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pengguna anggaran;
- b. Menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBD yang tercantum dalam perintah pembayaran;
- c. Menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
- d. Memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran daerah; dan
- e. Menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pengguna anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

Perlu menjadi perhatian bahwa penerbitan SPM tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Setelah tahun anggaran berakhir, kepala SKPD selaku pengguna anggaran dilarang menerbitkan SPM yang membebani tahun anggaran berkenaan. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas SKPD, kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dapat diberikan uang persediaan yang dikelola oleh bendahara pengeluaran. Bendahara pengeluaran melaksanakan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya setelah:

- a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran;

- b. menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran; dan
- c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan.

Bendahara pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran apabila kelengkapan dokumen, kebenaran perhitungan dan ketersediaan dana tidak terpenuhi. Bendahara pengeluaran wajib melakukan hal tersebut karena dia bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya. Kepala daerah dapat memberikan izin pembukaan rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungan SKPD.

**3. Pelaksanaan Anggaran Pembiayaan Daerah, Pengelolaan anggaran pembiayaan daerah dilakukan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD).**

Semua penerimaan dan pengeluaran pembiayaan daerah dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah. Untuk pencairan dana cadangan, pemindahbukuan dari rekening dana cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dilakukan berdasarkan rencana pelaksanaan kegiatan, setelah jumlah dana cadangan yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan yang berkenaan mencukupi. Pemindahbukuan tersebut paling tinggi sejumlah pagu dana cadangan yang akan digunakan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan dalam tahun anggaran berkenaan sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan. Pemindahbukuan dari rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah tersebut dilakukan dengan surat perintah pemindahbukuan oleh kuasa BUD atas persetujuan PPKD.

Penjualan kekayaan milik daerah yang dipisahkan dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pencatatan penerimaan atas penjualan kekayaan daerah didasarkan pada bukti penerimaan yang sah. Penerimaan pinjaman daerah didasarkan pada jumlah pinjaman yang akan diterima dalam tahun anggaran yang bersangkutan sesuai dengan yang ditetapkan dalam perjanjian pinjaman berkenaan. Penerimaan pinjaman dalam bentuk mata uang asing dibukukan dalam nilai rupiah. Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah didasarkan pada perjanjian pemberian pinjaman daerah sebelumnya, untuk kesesuaian pengembalian pokok pinjaman dan kewajiban lainnya yang menjadi tanggungan pihak peminjam. Pelaksanaan pengeluaran pembiayaan mencakup

pelaksanaan pembentukan dana cadangan, penyertaan modal, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah.

Jumlah pendapatan daerah yang disisihkan untuk pembentukan dana cadangan dalam tahun anggaran bersangkutan sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam peraturan daerah. Pindahbukuan jumlah pendapatan daerah yang disisihkan yang ditransfer dari rekening kas umum daerah ke rekening dana cadangan dilakukan dengan surat perintah pindahbukuan oleh kuasa BUD atas persetujuan PPKD. Penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan. Pembayaran pokok utang didasarkan pada jumlah yang harus dibayarkan sesuai dengan perjanjian pinjaman dan pelaksanaannya merupakan prioritas utama dari seluruh kewajiban pemerintah daerah yang harus diselesaikan dalam tahun anggaran yang berkenaan. Pemberian pinjaman daerah kepada pihak lain berdasarkan keputusan kepala daerah atas persetujuan DPRD.

Pelaksanaan pengeluaran pembiayaan penyertaan modal pemerintah daerah, pembayaran pokok utang dan pemberian pinjaman daerah tersebut dilakukan berdasarkan SPM yang diterbitkan oleh PPKD. Dalam rangka pelaksanaan pengeluaran pembiayaan, kuasa BUD berkewajiban untuk:

- a. Meneliti kelengkapan perintah pembayaran/pemindah bukuan yang diterbitkan oleh PPKD;
- b. Menguji kebenaran perhitungan pengeluaran pembiayaan yang tercantum dalam perintah pembayaran;
- c. Menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
- d. menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran atas pengeluaran pembiayaan tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

Sebelum di pertanggungjawabkan kepada DPRD, laporan keuangan pemerintah daerah harus diperiksa dahulu oleh pusat, badan pemeriksaan keuangan itu harus diselesaikan selambat-lambatnya 2 bulan setelah diterimanya dari pemeritah daerah, tata cara pemeriksaaan pengelolaan dan tpertanggungjawaaban keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan didasarkan pada ketentuan pemeriksaan yag diatur dalam Undang-ndng tersendiri. Gubernur, Bupati, Walikota menyampakan rancangan peraturan daera pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa

Keuangan, Selambat-Lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi:

- a. Laporan Realisasi APBD
- b. Neraca
- c. Laporan Arus Kas, dan
- d. Catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja satuan kerja perangkat. Dalam struktur APBD terdapat beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah
2. Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah
3. Pendapatan daerah yang tercantum dalam APBD adalah semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, yang merupakan hak daerah yang menambah ekuitas dana, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah
4. Belanja daerah yang tercantum dalam APBD adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah
5. Pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggrana berikutnya.

#### **D. Bentuk dan Isi Dari Pertanggung Jawaban APBD Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam Pasal 32 (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara bahwa: Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 dan pasal 31 disusun dan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan sebagaimana ditentukan dalam standar akuntansi pemerintah yang disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari badan

pemeriksa keuangan dianggap menyetujui sepenuhnya standar akuntansi pemerintahan yang diajukan oleh pemerintah

### **1. Prinsip Akuntansi dan Laporan Keuangan**

Ada delapan prinsip yang digunakan dalam akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah

- a. Basis akuntansi
- b. Prinsip nilai perolehan
- c. Prinsip substansi mengungguli formalitas
- d. Prinsip periodisitas
- e. Prinsip konsistensi
- f. Prinsip penyajian wajar

Tujuan laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah adaah untuk menyajikan informasi yang bermanfaat untuk pengambilan keputusan dan untuk pertanggungjawaban atas pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya yang didalamnya harus memuat mengenai:

1. Informasi mengenai sumber daya, alokasi dan penggunaannya
2. Informasi mengenai pemenuhan kebutuhan kas dan cara pendanaan aktivitasnya
3. Informasi yang berguna dlam mengevaluasi kemampuannya untuk mendanai dan memenuhi berbagai kewajibannya
4. Informasi mengenai kondisi keuangan dan perubahannya
5. Informasi mengenai perolehaan dan penggunaan sumber dayayang sesuai dengan anggaran yang telah dibuat dan ketentuan yang berlaku

Di samping itu agar dapat menunjukkan gambaran yang lebih komprehensif mengenai aktivitasnya selama periode yang bersangkutan diperlakukan pula informasi tambahan yang memmut berbagai catatan atas laporan keuangan dan catatn penting lainnya, termasuk laoran non keuangan. Tanggung jawab penyusunan dan penyajiannya laporan keuangan utuk APBN ada pada presidenn untuk APBD ada tanggungjawab penyusunan laporan keuangan konsolidasi pemerintah pusat berada pada menteri keuangan untuk laoran keuangan konsolidasian pemerintah daerah berada pada gubernur, bupati, walikota selaku kepala daerah dan tanggung jawab penyusunan laporan konsolidasi secara nasional berada pada menteri keuangan. Komponen-komponen yang terdapat dalam suatu set

laporan keuangan pokok dari pemerintah pusat dan daerah meliputi: Laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, catatan atas laporan keuangan

## **2. Laporan Realisasi Anggaran**

Laporan realisasi anggaran pemerintah pusat dan daerah mengungkapkan berbagai kegiatan keuangan pemerintah pusat dan daerah untuk satu periode yang menunjukkan ketepatan terhadap ketentuan perundang-undangan, melalui penyajian ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya yang dikelolanya. Laporan realisasi anggaran harus disertai informasi tambahan yang berisi hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran antara lain kebijakan fiskal dan moneter, sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya dan daftar yang memuat rincian lebih lanjut mengenai angka-angka yang dianggap perlu untuk dijelaskan

## **3. Neraca**

Neraca memuat aset yang terdiri dari aset lancar dan non lancar kewajiban yang terdiri dari kewajiban jangka pendek dan kewajiban jangka panjang. Dalam neraca tersebut harus diungkapkan semua pos aset dan kewajiban yang didalamnya termasuk jumlah yang diharapkan akan diterima dan dibayar dalam waktu lebih dua belas bulan.

## **4. Laporan Arus Kas**

Laporan arus kas ditunjukkan untuk memberikan informasi mengenai arus masuk dan keluar kas dan setara kas dari pemerintah pusat dan daerah dalam suatu periode laporan. Arus masuk dan keluar kas diklasifikasikan berdasarkan aktivitas operasi investasi pembiayaan dan non anggaran. Pengklasifikasian ini memberikan informasi kepada para pengguna laporan untuk menilai pengaruh dari aktivitas tersebut terhadap posisi kas pemerintah pusat dan daerah. Dan disamping itu informasi tersebut juga dapat digunakan untuk mengevaluasi hubungan antara aktivitas operasi investasi pembiayaan dan non anggaran.

Menurut ketentuan Pasal 1 butir 7 Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, makna tanggung jawab keuangan negara (termasuk pemerintah daerah) adalah kewajiban pemerintah (termasuk pemerintah daerah) untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

- a. Pertanggung Jawaban pejabat pengelola keuangan negara diatur dalam Pasal 53 dan 54 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 sebagai berikut:
  1. Perbendaharaan penerimaan, bendahara pengeluaran daerah bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada bendahara umum daerah
  2. Bendahara umum daerah bertanggung jawab kepada gubernur, bupati, walikota dari segi hak dan ketaatan kepada gubernur, bupati, walikota, atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya.
  3. Kuasa pengguna anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada pengguna anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya
- b. Laporan Keuangan

Dilihat dari periode pelaksanaan APBD laporan pelaksanaan APBD terdiri dari Laporan Realisasi APBD sementara. Presiden selaku Kepala Pemerintah memegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah disebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat khusus. Dilihat dari periode pelaksanaan APBD laporan pelaksanaan APBD terdiri dari laporan realisasi APBD semester pertama dan laporan tahunan. Dilihat dari pejabat yang bertanggung jawab untuk menyusunnya, laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD dan laporan tahunan anggaran pendapatan dan belanja SKPD disusun oleh kepala AKPD dan laporan realisasi semester pertama APBD dan laporan realisasi semester pertama APBD dan Laporan tahunan APBD sebagai pertanggung jawaban pelaksanaan APBD pemerintah daerah disusun oleh PPKD.

## **E. Penutup**

Berdasarkan uraian yang telah dibahas sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa sebagai berikut, bahwa APBD disusun dengan menggunakan metoda tradisional atau item line budget. Mekanisme penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih menitik beratkan pada kegiatan program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur tidak dapat disajikan dengan baik sehingga efisiensi

dari pengertian anggaran berbasis kinerja (performance based budgeting) semakin tidak jelas.

Namun dalam perkembangannya, sistematika anggaran berbasis kinerja muncul sebagai pengganti dari anggaran yang bersifat tradisional. Anggaran berbasis kinerja pada dasarnya memiliki makna yang mendalam yaitu suatu pendekatan sistematis dalam proses penyusunan anggaran yang mengaitkan pengeluaran yang dilakukan organisasi pemerintahan di daerah dengan kinerja yang dihasilkannya serta menggunakan informasi kinerja yang terencana. Proses penyusunan anggaran pemerintah daerah, dimulai dengan dokumen-dokumen perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Sedangkan, pada tingkat satuan kerja pemerintah daerah (SKPD), dokumen-dokumen tersebut meliputi Rencana Strategik (Renstra) SKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Dalam implementasinya penerapan penganggaran berbasis kinerja tidak hanya dibuktikan dengan adanya dokumen-dokumen tersebut, melainkan substansi dari dokumen tersebut harus ada keselarasan antar dokumen-dokumen dengan memperhatikan indikator kinerja yang hendak dicapai. Indikator-indikator kinerja di SKPD dituangkan dalam Renja SKPD seyogyanya terdapat keselarasan dalam pencapaian indikator kinerja yang termuat dalam Renstra SKPD. Indikator kinerja Renja SKPD harus selaras dengan indikator-indikator kinerja yang dituang dalam RKA SKPD. Keselarasan indikator kinerja secara otomatis akan dapat mengaitkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dalam dokumen perencanaan strategis (Renstra SKPD) yang selanjutnya dituangkan dalam program dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan SKPD.

Oleh karena itu, kedudukan APBD sangatlah penting sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah dalam proses pembangunan di daerah. APBD juga merupakan alat wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik (public accountability) yang diwujudkan melalui program dan kegiatan. APBD merupakan instrumen kebijakan yaitu sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah yang harus mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Proses penganggaran yang telah direncanakan dengan baik dan dilaksanakan dengan tertib serta disiplin akan mencapai sasaran yang lebih optimal. APBD juga menduduki posisi sentral dan vital dalam

upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Proses pembangunan di era otonomi daerah memberikan celah dan peluang yang besar bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan kebijakan dan arah pembangunan yang mengutamakan potensi serta keunggulan daerah sesuai dengan karakteristik daerah sehingga esensi dari dokumen APBD yang dihasilkan dapat memenuhi keinginan dari semangat otonomi daerah itu sendiri. Pemerintah Daerah juga dituntut melakukan pengelolaan keuangan daerah yang tertib, transparan dan akuntabel agar tujuan utama dapat tercapai yaitu mewujudkan good governance dan clean government.

### **Daftar Pustaka**

- Ahmad Yani. 2004. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Deddy Supriady Bratakusumah & Dadang Solihin. 2004. Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Arifin P. Soeria Atmaja, 1986, Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis, Gramedia, Jakarta.
- Arifin Soeria Atmadja, 2005, Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Praktik dan Kritik, Jakarta: Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- Bohari, 1995, Hukum Anggaran Negara, Rajawali Pers, Jakarta.C.
- Godhart, 1972, Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara, terjemahan Ratmoko, Jambatan, Jakarta.
- Idham Chalid, 1951, Parlemen, Organisasinya dan Caranya Bekerja, Astanabuku Abede, Semarang.
- Jimly Asshiddiqie, 1996, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Daam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, UI Pers, Jakarta.
- La Ode Husen, 2005, Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Utomo, Bandung.
- M. A. Moegni Djojodirdjo, 1982, Perbuatan Melawan Hukum, Padnya Paramita, Jakarta.
- M. Yunan Nasution, 1953, Konstituante-Parlemen dan Pemilihan Umum, Pustaka Antara, NV, Jakarta.
- Mariam Darus Badruzaman, 1996, KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan, Alumni, Bandung.

- Tim Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya, Materi Pokok Pengelolaan Keuangan Negara, BPPK Depkeu, 2009
- Prof. Dr. Achmad Djuoeni Kadmasasmita, SE, MEc. Akuntabilitas Keuangan Negara : Konsep dan Aplikasi. Paparan Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah, Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Departemen Keuangan, 2009