
**MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN PENGELOLAAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEUANGAN NEGARA**

***MECHANISM OF RESPONSIBILITY FOR THE MANAGEMENT OF
REGIONAL BUDGET IN A COUNTRY'S FINANCIAL LAW PERSPECTIVE***

Suhartini Suhartini

Fakultas Hukum Universitas Balikpapan

Jalan Pupuk Raya Kelurahan Damai, Balikpapan, Kalimantan Timur

suhartini@uniba-bpn.ac.id

ABSTRAK

Pemerintah daerah melaksanakan dan menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat. Kewenangan mengelola keuangan daerah merupakan bagian dari pelimpahan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang dituangkan dalam Perda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Membuat laporan pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD ini merupakan kewajiban daerah yang selanjutnya akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Rumusan masalah penelitian adalah pertama, Bagaimana mekanisme pertanggung-jawaban pengelolaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut hukum keuangan Negara Kedua, Konsekuensi apa yang diterima Apabila hasil pemeriksaan pertanggungjawaban APBD terindikasi menimbulkan kerugian terhadap keuangan Negara/Daerah? Metode yang digunakan adalah yuridis normative, meneliti dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan keuangan daerah dan APBD serta studi pustaka dari berbagai buku, karya ilmiah dan lainnya. Kesimpulan pertama, pertanggungjawaban diawali dengan laporan keuangan yang dibuat bendahara pada akhir tahun masa anggaran, selanjutnya BPK melakukan pemeriksaan lebih lanjut. Hasil pemeriksaan selanjutnya dilaporkan kepada lembaga perwakilan dan tindak lanjut ditingkat DPRD ini dilakukan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang. Kedua, Bendahara daerah selaku penerima kuasa pengelola keuangan daerah mengganti kerugian apabila hasil pemeriksaan laporan petanggungjawaban APBD menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara/daerah.

Kata Kunci: Keuangan Negara/Daerah; Pertanggungjawaban APBD; Kerugian Negara.

ABSTRACT

Local governments carry out and run government affairs based on the authority given by the central government. The authority to manage regional finance is part of the delegation of authority over the implementation of regional government affairs as outlined in the Regional Regulation on Regional Revenue and Expenditure (APBD). Making an accountability report on the implementation of this Regional Budget is a regional obligation which will then be examined by the Financial Inspection Board (BPK) and reported to the Regional People's Representative Council (DPRD). The formulation of the research problem is first, What is the accountability mechanism of the management of the Regional Budget (APBD) according to State financial law? Second, what consequences did Papabila receive when the results of the examination of the accountability of the APBD indicated that it caused losses to the State / Regional finances. The method used is juridical normative, researching and reviewing various

laws and regulations relating to regional finance and APBD as well as literature studies from various books, scientific works and others. The first conclusion, accountability begins with the financial statements made by the treasurer at the end of the fiscal year, then the Audit Board of BPK conducts further checks. The results of subsequent examinations are reported to the representative institutions and follow-up at the DPRD level is carried out in accordance with the authority given by the Act. Second, the Regional Treasurer, as the recipient of the authority of the regional financial management, compensates if the results of the examination of the Regional Budget (APBD) accountability report result in losses to the state / regional finances.

Keywords: State Regional Finance; Accountability of Regional Budget; State Loss.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan salah satu Negara kepulauan terbesar yang ada didunia. Luas wilayah mencapai $\pm 1,9$ juta M^2 dengan jumlah penduduk kurang lebih 260 juta jiwa. Seluruh penduduk Indonesia ini tersebar diseluruh wilayah Indonesia baik pulau besar maupun kecil. Namun proporsionalitas persebaran penduduk Indonesia tidak merata diseluruh wilayah/daerah yang ada di Indonesia. Pulau Jawa merupakan pulau terpadat penduduknya di Indonesia dengan jumlah hampir 40% dari seluruh penduduk memilih bertempat tinggal di Jawa. Hal ini tidak serta merta dengan sendirinya setelah negara Republik ini berdiri, melainkan ada faktor histories sebelum Indonesia ini berdiri, pulau Jawa merupakan pusat kerajaan-kerajaan besar yang hampir merata dari Jawa bagian barat sampai bagian timur.

Bentuk Negara Kesatuan yang dipilih pada awal pembentukan negara merupakan pilihan/alternative dari berbagai pilihan bentuk negara termasuk bentuk negara serikat. System desentralisasi ini dipilih dengan tujuan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat bisa merata keseluruh pelosok negeri yang bermuara pada kesejahteraan rakyat dengan membuka peran pemerintah daerah yang seluas-lusnya. Sistem desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah untuk mengelola dan mengatur daerahnya sendiri dengan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pelimpahan wewenang harus disertai dengan pelimpahan wewenang pengelolaan keuangan yang pembagiannya telah diatur dalam Undang-undang. Artinya bahwa wewenang mengelola daerah ini membutuhkan anggaran pembiayaan yang tumpu utamanya ada pada keuangan daerah yang telah disusun setiap awal tahun anggaran oleh Kepala Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat. Penyusunan dan penetapan Perda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan kewajiban setiap penyelenggara pemerintahan daerah (Kepala daerah dan DPRD) dan diawasi pelaksanaannya oleh DPRD. Sedangkan laporan pertanggungjawaban APBD selanjutnya akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku badan berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana yang tersebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang selanjutnya diserahkan kepada Kepala Daerah yaitu Gubernur, Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Untuk itulah Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan daerah yang dilimpahkan sebagian atau seluruhnya kepada pejabat Perangkat Daerah. Adapun kekuasaan yang dilimpahkan seluruhnya ataupun sebagian adalah berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan daerah.

Dalam pengelolaan keuangan daerah ini, daerah harus menerapkan atau berdasarkan pada hal-hal sebagai berikut:

1. Dilakukan secara tertib;
2. Taat pada peraturan perundang-undangan;
3. Efisien;
4. Ekonomis;
5. Efektif;
6. Transparan;
7. Bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan baik pusat dan daerah harus berorientasi pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) guna terciptanya pemerintahan yang baik, sebagaimana tersebut dalam pasal 10 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu:

1. Asas kepastian hukum. asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;
2. Asas kemanfaatan;
3. Asas ketidakberpihakan;
4. Asas kecermatan;
5. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. Asas Keterbukaan;
7. Asas kepentingan umum; yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif; dan
8. Asas Pelayanan yang baik; diartikan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana dalam hukum administrasi dijelaskan bahwa suatu organisasi termasuk organisasi pemerintah harus memiliki sarana yang harus ada atau bersifat absolute adalah *Mainpower* (tenaga ahli), *natural* (benda) *and money* (uang). Hal ini bisa dikaitkan dengan pengelolaan keuangan negara dimana ada sumber pendapatan (uang), ada sarana pengolah/asset

(benda dan lainnya) dan tenaga ahli yang mampu memajemen dan mengelola benda dan uang tersebut. Penyusunan anggaran daerah dan pembuatan laporan pertanggungjawaban penggunaan APBD yang berprinsip pada efisiensi, ekonomis dan lain-lain sesuai peraturan perundang-undangan harus dilakukan oleh seorang yang ahli yang harus ada dalam setiap perangkat daerah sebagai pengguna anggaran dan terkhusus di perangkat daerah bidang keuangan yang mendukung profesionalitas dan kapabilitas Bendahara Umum Daerah.

Sumber pendapatan Negara ini berasal dari rakyat dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Mengelola sejumlah uang yang sangat besar untuk pusat ataupun daerah memerlukan pengaturan, menejerial dan perencanaan yang matang, efektif dan efisien sehingga tujuan yang dikehendaki dapat tercapai. Dalam kerangka negara yang berdasarkan hukum, seluruh perencanaan, pengawasan, mekanisme pertanggungjawaban harus berdasarkan hukum. Hal ini dimaksudkan penyimpangan sekecil apapun baik dari aparat pemerintah maupun non pemerintah yang kaitannya dengan uang Negara ini bisa diminimalisir. Selain itu, guna mewujudkan *Good Governance* yang memegang prinsip-prinsip keadilan, transparansi, akuntabilitas dan kepastian hukum harus diterapkan dalam setiap aspek/bidang termasuk dalam pengelolaan keuangan Negara termasuk keuangan daerah. Hal ini harus tercermin dan direalisasikan dalam setiap APBD di seluruh wilayah Indonesia sehingga amanat rakyat dapat dijalankan secara menyeluruh dan tujuan Negara dapat segera terwujud.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas bahwa pengelolaan keuangan Negara itu harus dapat dipertanggung-jawabkan secara hukum, sehingga dapat dipersempit dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pertanggung-jawaban pengelolaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut hukum keuangan Negara?
2. Konsekuensi apa yang diterima apabila hasil pemeriksaan pertanggungjawaban APBD terindikasi menimbulkan kerugian terhadap keuangan Negara/Daerah?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian aturan-aturan hukum bidang hukum keuangan negara. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui mekanisme pertanggungjawaban APBD berdasarkan hukum keuangan negara yang tersebar dalam beberapa Undang-undang, peraturan pelaksanaan dan studi kepustakaan.

D. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Hukum Keuangan Negara

Pemahaman terhadap hukum keuangan Negara harus dimulai dengan mengetahui pengertian keuangan Negara. Beberapa pengertian hukum keuangan Negara dari ahli hukum dan Undang-undang sebagai berikut¹:

a. Menurut Geodhart

Keuangan Negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodic yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.

Unsur-unsur keuangan Negara menurut Geodhart meliputi:

- 1) Periodic;
- 2) Pemerintah Sebagai Pelaksana Anggaran;
- 3) Pelaksanaan Anggaran Mencakup Dua Wewenang Yaitu Wewenang Pengeluaran Dan Wewenang Untuk Menggali Sumber-Sumber Pembiayaan Untuk Menutup Pengeluaran-Pengeluaran Yang Bersangkutan;
- 4) Bentuk Anggaran Negara Adalah Berupa Undang-Undang.

b. Menurut Van der kemp

Keuangan Negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dijadikan milik Negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

c. Menurut Undang-undang Keuangan Negara

Semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

Definisi yang dianut oleh undang-undang keuangan Negara menggunakan pendekatan luas dengan tujuan:

- 1) Terdapat Perumusan Definisi Keuangan Negara Secara Cermat Dan Teliti Untuk Mencegah Terjadinya Multiinterpretasi Dalam Segi Pelaksanaan Anggaran;
- 2) Agar Tidak Terjadi Kerugian Negara Sebagai Akibat Kelemahan Dalam Perumusan Undang-Undang
- 3) Memperjelas Proses Penegakan Hukum Apabila Terjadi Mal Administrasi Dalam Pengelolaan Keuangan Negara.

¹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Grasindo, 2006).

Ruang lingkup keuangan Negara tersebut dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara meliputi²:

- a. Hak Negara Untuk Memungut Pajak, Mengeluarkan Dan Mengedarkan Uang, Dan Melakukan Pinjaman Untuk Memungut Pajak;
- b. Kewajiban Negara Untuk Menyelenggarakan Tugas Layanan Umum Pemerintah Negara Dan Membayar Tagihan Pihak Ketiga
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Keayaan Negara/Daerah Yang Dikelola Sendiri Atau Oleh Pihak Lain Berupa Uang, Surat Berharga, Piutang, Barang, Serta Hak-Hak Lain Yang Dapat Dinilai Dengan Uang, Termasuk Kekayaan Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Negara/Daerah;
- h. Kekayaan Pihak Lain Yang dikuasai Pemerintah Dalam Rangka Penyelenggaraan Tugas Pemerintah Dan/Atau Kepentingan Umum;
- i. Kekayaan Pihak Lain Yang Diperoleh Dengan Menggunakan Fasilitas Yang Diberikan Pemerintah.

2. Pertanggung-jawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Pertanggungjawaban berasal dari kata dasar tanggung-jawab yang bisa diartikan sebagai kewajiban yang harus dipenuhi dan dilaksanakan. Jika ada yang tidak dapat dipenuhi dari kewajiban tersebut berarti ada konsekuensi yang harus ditanggung dan dilaksanakan.

Sedangkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 adalah rencana keuangan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jadi pengertian pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat diartikan sebagai kewajiban yang harus dipenuhi serta seluruh konsekuensi yang harus dilakukan/ditanggung oleh pemerintah daerah/bendahara daerah dalam penggunaan rencana keuangan daerah yang disetujui oleh DPRD tersebut.

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 10 Undang-undang Keuangan Negara dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku bendahara umum daerah dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Selanjutnya dijelaskan dalam ayat berikutnya sebagai berikut: (2) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah mempunyai tugas sebagai berikut :

- 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;

² *Ibid*, hal 5

- d. Melaksanakan Fungsi Bendahara Umum Daerah;
- e. Menyusun Laporan Keuangan Yang Merupakan Per-Tanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku pejabat pengelola APBD dan selaku bendahara umum daerah dalam Pasal 9 Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara³ dijelaskan lebih lanjut mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. Menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan apbd;
- b. Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- c. Melakukan pengendalian pelaksanaan apbd;
- d. Memberikan petunjuk teknis pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
- e. Melaksanakan pemungutan pajak daerah;
- f. Memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran apbd oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
- g. Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan apbd;
- h. Menyimpan uang daerah;
- i. Melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola investasi
- j. Melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah
- k. Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- l. Menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
- m. Melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- n. Melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- o. Melakukan penagihan piutang daerah;
- p. Melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- q. Menyajikan informasi keuangan daerah;

Selain Bendahara umum daerah, Kepala Daerah juga mengangkat bendahara penerimaan untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada satuan kerja daerah. Kepala Daerah juga mengangkat bendahara pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada kantor/satuan kerja perangkat daerah. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut.

3. Kerugian 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.

³ Atep Adya Barata and Bambang Trihartanto, *Perbendaharaan Dan Pemeriksaan Keuangan Negara/Daerah* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2005).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka dapat di kemukakan unsur-unsur dari kerugian negara, yaitu:

- a. Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/atau nilai yang seharusnya.
- b. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.
- c. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Dalam Undang-Undang Perbendaharaan negara disebutkan bahwa setiap kerugian yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan. Ini bisa diartikan sebagai penyelesaian administrative (berupa pengembalian) dan berupa sanksi pidana sesuai dengan proses yang telah dilakukan oleh pihak berwenang. Informasi mengenai kerugian negara diperoleh dari:

- a. Pemeriksaan BPK;
- b. Pengawasan aparat pengawasan fungsional .
- c. Pengawasan dan/atau atasan langsung bendahara atau satuan kerja.
- d. Perhitungan ex Officio.

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. Kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.

II . PEMBAHASAN

A. Dasar Hukum pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan Negara baik yang dipusat dan daerah didasarkan pada ketentuan perundang-undangan. Pengelolaan keuangan Negara didasarkan atas *Legal framework* dipusat dan daerah. Di tingkat pusat landasan hukum pengelolaan keuangan negara antara lain meliputi ⁴:

1. UUD 1945
2. Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. Undang-undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
4. Undang-undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

⁴ *Loc Cit.* Riawan Candra hal 35-36.

5. Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
6. Propernas
7. Undang-undang APBN
8. PP. No. 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah
9. PP No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga
10. Perpres Pelaksanaan APBN
11. Perpres Rencana Pembangunan Tahunan.

Selanjutnya dijelaskan, dasar hukum pengelolaan keuangan daerah secara lebih khusus diatur dalam Undang-undang Pemerintah Daerah, Perimbangan Keuangan pusat dan daerah serta Perda APBD. Sedangkan ketentuan yang lainnya diatas tetap diacu oleh pemerintah daerah dalam hal mengatur tentang keuangan di daerah.

B. Mekanisme Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Dalam undang-undang ini nomor 17 tahun 2003 telah ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidak-tidaknya terdiri dari. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Bendahara umum daerah dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

Bagaimanakah sebenarnya alur/mekanisme pertanggungjawaban APBD dibuat dan dilaksanakan, akan diuraikan sebagai berikut:⁵

1. Ditingkat Daerah, adalah:

- a. Kepala Satuan Kerja perangkat daerah membuat laporan Keuangan pelaksanaan APBD meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah.
- b. Bendahara umum daerah membuat laporan Arus Kas Pemerintah Daerah.
- c. Gubernur/Bupati/Walikota menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah.
- d. Laporan disampaikan Gubernur/Bupati/Walikota selaku wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan daerah kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selambat-lambatnya 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- e. Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan system pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standart akuntansi pemerintah.

2. Ditingkat BPK, adalah:

- a. BPK melakukan pemeriksaan keuangan, kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. sesuai standart pemeriksaan, dengan membuat laporan hasil pemeriksaan setelah dilakukan pemeriksaan dan laporan interim pemeriksaan dalam hal pemeriksaan belum selesai dilakukan secara keseluruhan dengan tujuan pengamanan dan/atau pencegahan bertambahnya kerugian.
- b. Jika laporan telah diaudit oleh akuntan public, maka dwajib dilaporkan kepada BPK.
- c. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini, disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 2 bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah.
- d. laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan dan rekomendasi; disampaikan kepada DPRD sesuai dengan kewenangan.
- e. laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan disampaikan kepada DPRD.
- f. Tanggapan pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan dan rekomendasi pemeriksa dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan.

Badan Pengawas Keuangan (BPK) dalam melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan APBD selanjutnya membuat ikhtisar hasil pemeriksaan dan melaporkan kepada lembaga perwakilan. Laporan hasil pemeriksaan tersebut bersifat terbuka untuk umum, artinya laporan tersebut bisa diakses masyarakat luas kecuali jika ada rahasia Negara yang tidak bisa disiarkan terbuka.

3. Ditingkat Lembaga Perwakilan yakni DPRD, adalah sebagai berikut:

⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis* (Jakarta: Gramedia, 1986).

- a. Lembaga perwakilan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK dengan melakukan pembahasan sesuai dengan kewenangannya.
- b. DPRD meminta penjelasan kepada BPK dalam rangka menindaklanjuti hasil pemeriksaan.
- c. DPRD dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan yang dapat berupa semua hal yang diawasi yakni keuangan, kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
- d. DPRD dapat meminta pemerintah untuk melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan.

C. Konsekuensi yang diterima apabila Hasil Pemeriksaan Laporan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menimbulkan kerugian terhadap Keuangan Negara/Daerah

1. Lingkup Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara diuraikan sebagai berikut, kepada BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yakni:

- a. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- b. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sarannya secara efektif.
- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksudkan di atas didasarkan pada suatu standar pemeriksaan. Standar dimaksud disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di lingkungan profesi audit secara internasional. Sebelum standar dimaksud ditetapkan, BPK perlu mengkonsultasikannya dengan pihak pemerintah serta dengan organisasi profesi di bidang pemeriksaan.

2. Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut

Dalam Penjelasan umum UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara menyebutkan bahwa Hasil setiap pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK disusun dan disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai.

- a. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini;
- b. Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi;
- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan.

Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria:

- a. Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan,
- b. Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*),
- c. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan
- d. Efektivitas sistem pengendalian intern.

Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni

- a. Opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*),
- b. Opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*),
- c. Opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan
- d. Pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR/DPD/ DPRD sesuai dengan kewenangannya ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya bersama pihak terkait.

Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah. Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (*audited financial statements*) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan. Tanggapan dimaksud disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR/DPRD. Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, Undang-Undang mewajibkan BPK melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BPK diharuskan menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang dilakukan selama 1 (satu) semester. Ikhtisar dimaksud disampaikan kepada DPR/DPD/ DPRD sesuai dengan kewenangannya, dan kepada Presiden serta gubernur/bupati/walikota yang

bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan.

3. Pengeanaan Ganti Kerugian Negara

Dalam undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota, serta Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN /Peraturan Daerah tentang APBD. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.

Selain itu perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal. Informasi mengenai kerugian negara diperoleh dari:

- a. Pemeriksaan BPK;
- b. Pengawasan aparat pengawasan fungsional.
- c. Pengawasan dan/atau atasan langsung bendahara atau satuan kerja.
- d. Perhitungan ex Officio.

Dalam hal terjadi kekurangan kas/barang yang mengakibatkan kerugian keuangan Negara/daerah:

- a. BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan Negara/daerah. Surat keputusan ini diterbitkan apabila belum ada penyelesaian yang dilakukan sesuai dengan tata cara penyelesaian ganti kerugian Negara/daerah yang ditetapkan oleh BPK.
- b. Dalam hal ini bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri, namun jika pembelaan tersebut ditolak maka BPK tetap menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian daerah tersebut kepada bendahara bersangkutan.
- c. Tata cara penyelesaian ganti kerugian Negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah.
- d. Tata cara penyelesaian ganti kerugian tersebut berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dari perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51%

sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang.

Pelaksanaan penyelesaian kerugian negara/daerah harus dilaporkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota/direksi perusahaan Negara dan badan-badan lain yang mengelola keuangan Negara kepada BPK. Sedangkan BPK memantau sendiri penyelesaian ganti kerugian Negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian Negara/ lembaga/ pemerintah daerah.

Dalam Pasal 38 dan Pasal 42 Peraturan BPK Nomor 03 tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara disebutkan bahwa:

- a. Bendahara yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Putusan hakim yang menjatuhkan hukuman terhadap seorang bendahara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dapat dijadikan bukti tentang perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai dalam proses tuntutan penggantian kerugian negara.
- c. Dalam hal nilai penggantian kerugian negara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, berbeda dengan nilai kerugian negara dalam surat keputusan pembebanan, maka kerugian negara wajib dikembalikan sebesar nilai yang tercantum dalam surat keputusan pembebanan.
- d. Apabila sudah dilakukan eksekusi atas putusan pengadilan untuk penggantian kerugian negara dengan cara disetorkan ke kas negara/daerah, pelaksanaan surat keputusan pembebanan diperhitungkan sesuai dengan nilai penggantian yang sudah disetorkan ke kas negara/daerah.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian diatas dapat disimpulkan sebagai berikut Pertanggung-jawaban pengelolaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) erat terkait dengan pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan APBD tersebut. Mekanisme pertanggungjawaban APBD telah diatur dalam Hukum keuangan Negara yang tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan terutama dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2003 dan Undang-undang nomor 15 tahun 2004. Alur pertanggungjawaban diawali dengan laporan keuangan yang dibuat bendahara pada akhir tahun masa anggaran, selanjutnya BPK melakukan pemeriksaan lebih lanjut. Hasil pemeriksaan selanjutnya dilaporkan kepada lembaga perwakilan. Tindak lanjut ditingkat DPR/DPRD ini dilakukan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang.

Konsekuensi yang diterima apabila hasil pemeriksaan pertanggung-jawaban APBD menimbulkan kerugian terhadap keuangan Negara, bendahara daerah selaku penerima kuasa pengelola keuangan daerah mengganti kerugian yang diderita oleh daerah Kerugian tersebut dibebankan dengan tatacara pengembalian kerugian negara telah diatur dalam Peraturan BPK. Pengembalian kerugian negara tidak menggugurkan sanksi pidana yang akan dijatuhkan pengadilan.

B. Saran

Dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada dasarnya diperuntukan untuk kesejahteraan di daerah. Dengan adanya otonomi daerah, pengawasan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) hendaklah dipeketat sehingga kesejahteraan rakyat di daerah benar-benar terwujud. Hendaknya Peraturan tentang keuangan Negara ini dapat dikodifikasikan dalam 1 (satu) atau 2 (dua) Undang-Undang guna mempermudah BPK, kementerian, pemerintah daerah dan masyarakat umum untuk mempelajari dan menjalankan di tataran teknis karena saat ini tersebar di beberapa Undang-Undang dan di banyak peraturan BPK.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: Gramedia, 1986.
- Barata, Atep Adya, and Bambang Trihartanto. *Perbendaharaan Dan Pemeriksaan Keuangan Negara/Daerah*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2005.
- Dewi, Utami. “Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan Dan Pembangunan (Bpkp) Dalam Penentuan Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Kaitanya Dengan Optimalisasi Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi Kasus Di Kalimantan Barat).” *Jurnal NESTOR Magister Hukum* 4, no. 4, 2017.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Grasindo, 2006.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Keuangan dan Tanggung jawab Pengelolaan Keuangan Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 tahun 2007 Tentang tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.