



# Pandangan Hukum Keuangan Negara terhadap Mekanisme Tanggung Jawab dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Fahmi Ali Ramdhani<sup>1\*</sup>, Kartika Eka Putri<sup>2</sup>, Siska Aprilianti<sup>3</sup>, Diana Permata Dewi<sup>4</sup>, Fikri Nugrah Ridhalah<sup>5</sup>

Fakultas Hukum Universitas Islam Nusantara, Indonesia

## ARTICLE INFO

### Article history:

Received February 17, 2025

Revised March 11, 2025

Accepted March 11, 2025

Available online March 11, 2025

### Kata Kunci:

Akuntabilitas APBD, Kerugian Negara, Keuangan Negara/Daerah,

### Keywords:

APBD Accountability, State Losses. State/Regional Finance,



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright ©2025 by Fahmi Ali Ramdhani, Kartika Eka Putri, Siska Aprilianti, Diana Permata Dewi, Fikri Nugrah Ridhalah. Published by CV. Rifainstitut

## ABSTRAK

Pemerintah daerah menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kewenangan pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian dari pelimpahan kewenangan pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pemerintah daerah bertanggung jawab menyusun laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang selanjutnya akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Rumusan masalah penelitian ini adalah: Pertama, bagaimana mekanisme pertanggungjawaban pengelolaan APBD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang keuangan negara? Kedua, apa akibat apabila hasil pemeriksaan APBD menunjukkan adanya kerugian keuangan negara atau daerah? Metode yang digunakan adalah metode normatif, yaitu dengan meneliti dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peradilan, keuangan, dan anggaran daerah, serta melakukan telaah pustaka dari berbagai buku, karya akademis, dan sumber lainnya. Proses pertanggungjawaban diawali dengan penyusunan laporan keuangan dari catatan akuntansi pada akhir tahun anggaran yang kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan oleh BPK. Hasil pemeriksaan tersebut kemudian dilaporkan kepada badan perwakilan rakyat, dan ditindaklanjuti di tingkat DPRD sesuai dengan kewenangan yang diberikan undang-undang. Selain itu, sebagai bendahara negara yang bertanggung jawab, bendahara akan dimintai pertanggungjawaban dan ganti rugi apabila hasil pemeriksaan tersebut menunjukkan adanya kerugian keuangan negara atau daerah.

## ABSTRACT

Local governments exercise governance based on the authority provided by the central government. The authority to manage regional finances is part of the delegation of power to manage the operations of local governments, as outlined in the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD). It is the responsibility of the local government to prepare an accountability report for the implementation of the APBD, which will be reviewed by the Supreme Audit Agency (BPK) and submitted to the Regional People's Representative Council (DPRD). The research problem is formulated as follows: First, how does the accountability mechanism for managing regional revenue and expenditure budgets (APBD) align with state finance law? Second, what are the consequences if the APBD audit results indicate state or regional financial losses? The method used is normative, which involves investigating and reviewing various laws and regulations related to the judiciary, finance, and regional budgets, as well as conducting a literature review from various books, academic works, and other sources. The accountability process begins with financial statements from the accounting records at the end of the fiscal year, followed by an audit by the BPK. The assessment results are then reported to the representative body, and follow-up actions at the DPRD level are carried out in accordance with the authority granted by law. Additionally, as a responsible state treasurer, the treasurer will be held accountable and compensate if the audit results reveal losses to the state or regional finances.

\*Corresponding author

E-mail addresses: [fahmi.ali@uninus.ac.id](mailto:fahmi.ali@uninus.ac.id) (Fahmi Ali Ramdhani)

## 1. PENDAHULUAN

Di Indonesia, gagasan otonomi daerah sudah dikenal sejak sebelum kemerdekaan. Perdebatan mengenai gagasan otonomi daerah menjadi penting dalam konteks perdebatan mengenai bentuk pemerintahan ideal bagi Indonesia, negara kepulauan yang luas dengan budaya yang beraneka ragam. Setelah rezim Suharto runtuh, di beberapa daerah marak paham separatisme, namun dalam praktiknya dapat ditumpas dengan adanya gagasan otonomi daerah ([matul Huda & Heryansyah, 2019](#)).

Setelah Indonesia merdeka, konsep ini pertama kali dilaksanakan melalui penerapan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah dan kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pada masa Orde Baru, pemerintahan daerah diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pengaturan desentralisasi era Orde Baru menjadi lebih tersentralisasi, dan masalah-masalah daerah menjadi lebih bergantung pada kebijakan pemerintah pusat. Salah satu alasan sentralisasi pemerintahan Orde Baru adalah keinginan pemerintah untuk memastikan sumber daya nasional digunakan secara bijaksana. Hal ini terkait dengan kekhawatiran pemerintah bahwa pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas untuk mengembangkan rencana dan melaksanakan program penelitian dengan baik ([Undang, 2024; Widyaningrum, Haryanto, & Prakoso, 2019](#)).

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya, UU Pemda 2004) di dalam Pasal 1 ayat (14), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan implementasi dari kebijakan keuangan di daerah yang memuat rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan pelayanan umum dalam periode waktu tertentu (satu tahun) yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang APBD. APBD dibuat antara lain untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan sosial dasar, kesehatan, dan pendidikan, agar dapat terjamin secara layak, termasuk juga bagaimana Pemerintah Daerah menyiapkan pelayanan di bidang transportasi, pemukiman, dan akses pengelolaan sumber daya alam ([Kamal, 2019; Rahayu, 2022](#)).

Negara Indonesia merupakan salah satu . Negara kepulauan terbesar yang ada di dunia. Luas wilayah mencapai  $\pm 1,9$  juta M<sup>2</sup> 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 ([Susanti, 2022](#)).

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 pembagunan 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 megelola 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. Artiya 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 ([Susanti, 2022](#)).

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 ([Rusmana & Illahi, 2023](#)).

Pengelolaan keuangan daerah wajib didasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola yang baik, yang meliputi keteraturan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, efisiensi, dan efektivitas dalam penggunaan anggaran. Selain itu, prinsip ekonomis, transparansi, dan tanggung jawab yang berorientasi pada keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat juga menjadi landasan utama. Ketujuh prinsip ini sejalan dengan semangat reformasi keuangan negara yang menekankan akuntabilitas publik dalam setiap tahapan pengelolaan anggaran. ([Sulistiawan, Ispriyarso, & Ristiyawati, 2019](#)).

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berlandaskan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas-asas tersebut meliputi kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, serta pelayanan yang baik. Setiap keputusan atau tindakan administratif pemerintah, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan daerah, harus mencerminkan nilai-nilai dasar ini demi menciptakan tata kelola yang akuntabel dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat ([Rahim, Aulia, Susanti, Arifin, & Riyadi, 2023](#)).

Sebagaimana dijelaskan dalam hukum administrasi, organisasi, termasuk lembaga pemerintah, harus memiliki sumber daya yang esensial atau absolut: kekuasaan (ahli), sumber daya alam (material), dan uang. Hal ini terkait dengan pengelolaan keuangan pemerintah. Keuangan pemerintah memiliki aliran pendapatan (uang), fasilitas/aset pemrosesan (benda dan sebagainya) dan tenaga ahli yang dapat mengelola dan mengadministrasikan benda dan uang tersebut. Penyusunan anggaran daerah dan pertanggungjawaban penggunaan APBD wajib dilakukan oleh tenaga ahli yang ada pada masing-masing perangkat daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan asas efisiensi, ekonomis, dan asas lainnya. Perencana anggaran. Mendukung keahlian dan keterampilan pengguna, khususnya struktur sektor keuangan regional, dan Sekretaris Keuangan regional ([Ridwan & Sudrajat, 2020](#)).

Sumber pendapatan suatu negara adalah rakyatnya, dan pendapatan itu digunakan sejauh mungkin untuk kepentingan rakyatnya. Pengelolaan keuangan negara yang besar baik pusat maupun daerah memerlukan perencanaan, pengendalian, dan pengendalian yang cermat, efektif, dan efisien agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai. Dalam negara

konstitusional, semua mekanisme perencanaan, pengendalian, dan akuntabilitas harus didasarkan pada hukum. Hal ini ditujukan untuk meminimalkan penyimpangan, betapapun kecilnya, oleh aktor pemerintah dan non-pemerintah dalam kaitannya dengan dana pemerintah. Selanjutnya, untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang menjunjung tinggi asas keadilan, transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum, maka harus diterapkan dalam segala aspek/bidang, termasuk dalam pengelolaan keuangan negara, termasuk keuangan daerah. Hal itu harus tercermin dan terimplementasi dalam seluruh APBD di seluruh Indonesia, agar amanah rakyat dapat terlaksana sepenuhnya dan tujuan nasional dapat tercapai tanpa tertunda.

Meskipun pengaturan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah termuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun kajian-kajian sebelumnya cenderung hanya menyoroti aspek administratif dan prosedural. Belum banyak penelitian hukum yang secara khusus menganalisis mekanisme pertanggungjawaban APBD dari perspektif hukum keuangan negara, terutama ketika terjadi temuan kerugian oleh BPK dan konsekuensi yuridisnya. Oleh karena itu, artikel ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis lebih jauh bagaimana mekanisme pertanggungjawaban APBD dijalankan menurut kerangka hukum yang berlaku, serta bagaimana bentuk akuntabilitas yang dapat diterapkan secara efektif dalam konteks kerugian keuangan daerah.

Kaitannya dengan hal itu, penelitian ini ingin membahas bagaimana mekanisme akuntabilitas pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut UU Keuangan Negara dan hasil apa yang dapat diterima jika hasil pertanggungjawaban APBD menunjukkan adanya kerugian keuangan negara/daerah?. Adapun jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian tentang norma hukum di bidang hukum keuangan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mekanisme pertanggungjawaban APBD berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan, peraturan presiden, dan undang-undang keuangan pemerintah.

## **2. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam pemecahan permasalahan termasuk metode analisis. Keterangan gambar diletakkan menjadi bagian dari judul gambar (*figure caption*) bukan menjadi bagian dari gambar. Metode-metode yang digunakan dalam penyelesaian penelitian dituliskan di bagian ini.

Pada Metode Penelitian, Alat-alat kecil dan bukan utama (sudah umum berada di lab, seperti: gunting, gelas ukur, pensil) tidak perlu dituliskan, tetapi cukup tuliskan rangkaian peralatan utama saja, atau alat-alat utama yang digunakan untuk analisis dan/atau karakterisasi, bahkan perlu sampai ke tipe dan akurasi; Tuliskan secara lengkap lokasi penelitian, jumlah responden, cara mengolah hasil pengamatan atau wawancara atau kuesioner, cara mengukur tolok ukur kinerja; metode yang sudah umum tidak perlu dituliskan secara detil, tetapi cukup merujuk ke buku acuan. Prosedur percobaan harus dituliskan dalam bentuk kalimat berita, bukan kalimat perintah.

## **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **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 berikut:

#### **a. Menurut Geodhart**

Keuangan yaitu semua UU yang diberlakukan secara runtun, memberdayakan pemerintah untuk menanggung pengeluaran untuk jangka waktu tertentu dan menentukan

instrumen keuangan yang diperlukan untuk memenuhi pengeluaran tersebut. Unsur-unsur keuangan Negara menurut Geodhart meliputi:

- 1) Periodik;
- 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 adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, dan segala sesuatu yang menjadi milik negara sehubungan dengan hak tersebut (baik berupa uang maupun barang).

**c. Menurut Hukum Keuangan Negara**

Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, dan semua berupa uang atau barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Definisi yang dianut dalam Undang-Undang Negara mengambil pendekatan yang luas dengan tujuan sebagai berikut:

- 1) Menyusun definisi keuangan pemerintah dengan cermat dan seksama agar tidak terjadi multitafsir terkait pelaksanaan anggaran.
- 2) Untuk menghindari kerugian nasional karena kelemahan undang- undang
- 3) Klarifikasi tata cara penuntutan atas kelalaian administratif dalam pengelolaan keuangan nasional.

Ruang lingkup perbendaharaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara Tahun 2003 meliputi hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, serta melakukan pinjaman; kewajiban negara dalam menyelenggarakan layanan umum dan membayar kewajiban pihak ketiga; serta penerimaan dan pengeluaran negara maupun daerah. Selain itu, ruang lingkup ini mencakup pengelolaan kekayaan negara dan daerah berupa uang, surat berharga, piutang, dan barang yang dikelola langsung maupun oleh pihak lain, termasuk kekayaan yang dipisahkan dalam perusahaan negara atau daerah. Tak kalah penting, ruang lingkup perbendaharaan negara juga mencakup kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah untuk tugas pemerintahan dan kepentingan umum, serta kekayaan yang diperoleh melalui fasilitas negara.

Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Akuntabilitas berasal dari akar kata “tanggung jawab” yang dapat diartikan sebagai suatu kewajiban yang harus dipenuhi dan dilaksanakan. Jika kita gagal memenuhi salah satu kewajiban ini akan ada konsekuensi yang harus kita tanggung dan laksanakan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah rencana keuangan daerah yang disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu, pengertian pertanggungjawaban anggaran pendapatan dan belanja daerah harus mencakup kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah/pejabat keuangan daerah dalam menggunakan rencana keuangan daerah yang telah disetujui DPRD, dengan segala konsekuensinya. 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 memiliki kewenangan strategis dalam menjalankan fungsi perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan anggaran. Mereka bertanggung jawab untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD, merancang APBD serta perubahan anggarannya, dan memastikan pemungutan pendapatan daerah dilakukan sesuai ketentuan.

Selain itu, pejabat ini juga menjalankan fungsi bendahara umum daerah, menyusun laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban, mengatur alur kas dan investasi, serta memberikan pedoman teknis pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran kas. Dengan demikian, posisi ini menjadi simpul pengendalian keuangan yang krusial dalam struktur pemerintah daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah sebagai pejabat pengelola keuangan memiliki berbagai wewenang strategis dalam menjalankan tugas pengelolaan fiskal daerah. Wewenang tersebut meliputi penyusunan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD, pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran, serta pengendalian terhadap seluruh proses pelaksanaan APBD. Selain itu, pejabat ini juga bertanggung jawab dalam memberikan petunjuk teknis terkait penerimaan dan pengeluaran kas daerah, melaksanakan pemungutan pajak daerah, serta memantau transaksi kas melalui bank atau lembaga keuangan yang telah ditunjuk.

Dalam hal pengelolaan kas, pejabat ini berwenang untuk mengusahakan dan mengatur ketersediaan dana, menyimpan uang daerah, menempatkan dana, serta mengelola investasi daerah secara bijaksana. Ia juga memiliki tanggung jawab dalam pengelolaan barang milik daerah, termasuk penghapusan aset, serta melakukan pembayaran atas beban rekening kas umum daerah. Tanggung jawab lainnya mencakup pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah, pengelolaan utang dan piutang, hingga penagihan piutang yang menjadi kewajiban pihak ketiga kepada daerah.

Terakhir, pejabat ini memiliki kewenangan penting dalam membangun sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah, serta menyajikan informasi keuangan secara akurat dan transparan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik dan lembaga legislatif.

Selain Bendahara umum daerah, Kepala Daerah juga mengangkat bendahara penerimaan untuk melaksanakan tugas kebhendahaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada satuan kerja daerah. Kepala Daerah juga mengangkat bendahara pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendahaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada kantor/satuankerja perangkat daerah. Bendahara penerimaan maupun bendahara pengeluaran dilarang secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam kegiatan perdagangan, pemborongan pekerjaan, penjualan jasa, atau bertindak sebagai penjamin dalam aktivitas yang bersifat komersial. Larangan ini dimaksudkan untuk menjaga integritas jabatan dan menghindari konflik kepentingan dalam pengelolaan anggaran belanja dan penerimaan di lingkungan pemerintah daerah.

### **Pertanggung-Jawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Unsur-unsur kerugian negara mencakup beberapa aspek penting yang harus terpenuhi secara simultan. Pertama, kerugian tersebut harus berupa pengurangan atau kekurangan terhadap uang, barang, atau surat berharga milik pemerintah yang seharusnya ada atau bernilai sesuai ketentuan. Kedua, nilai kerugian harus bersifat pasti, nyata, dan dapat dihitung secara jelas, bukan sekadar dugaan. Ketiga, kerugian tersebut harus terjadi sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum, baik yang dilakukan secara sengaja maupun karena kelalaian, dan unsur kesalahan tersebut harus dapat dibuktikan secara cermat dan akurat.

Hukum keuangan menyatakan bahwa setiap kerusakan yang disebabkan oleh kesalahan atau kelalaian seseorang harus segera diperbaiki. Hal ini dapat diartikan dalam bentuk penyelesaian administrasi (dalam bentuk pengembalian) dan sanksi pidana mengikuti prosedur yang dilakukan oleh pihak yang berwenang. Informasi mengenai kerugian negara dapat diperoleh melalui berbagai mekanisme, antara lain dari hasil pemeriksaan yang

dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pengawasan oleh aparat pengawasan fungsional, supervisi dari atasan langsung terhadap bendahara atau satuan kerja, serta melalui perhitungan *ex officio* yang dilakukan oleh otoritas yang berwenang. Keempat sumber ini menjadi landasan awal dalam menilai potensi kerugian negara secara administratif maupun hukum.

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 manapun.

### **Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Negara**

Pengelolaan keuangan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, sepenuhnya berlandaskan pada kerangka hukum nasional yang telah ditetapkan melalui berbagai peraturan perundang-undangan. Di tingkat pusat, dasar hukum tersebut dimulai dari konstitusi negara, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menjadi acuan utama dalam penyusunan kebijakan fiskal. Pengaturan lebih lanjut dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Selain itu, landasan hukum perencanaan pembangunan nasional diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan dokumen perencanaan jangka panjang seperti Program Nasional (Propernas). Pelaksanaan anggaran didasarkan pada Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang dijabarkan secara teknis melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Selanjutnya, pelaksanaan APBN dipandu oleh Peraturan Presiden tentang pelaksanaan APBN dan Rencana Pembangunan Tahunan. Seluruh regulasi ini menjadi fondasi normatif dalam sistem pengelolaan keuangan negara yang akuntabel, transparan, dan efisien.

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 di atas tetap diacu oleh pemerintah daerah dalam hal mengatur tentang keuangan di daerah.

### **Mekanisme Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara adalah dengan cara penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Dalam undang-undang nomor 17 tahun 2003 telah ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya 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 pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara, menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/wali kota sebagai pengguna anggaran/pengguna aset bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Peraturan Daerah. Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam undang-undang mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara, dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah bertanggung jawab pula atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Peraturan. Hal ini tercermin dalam anggaran daerah dalam bentuk barang dan jasa yang disediakan (output). Bendahara Daerah bertanggung jawab dan melaksanakan tugasnya kepada Gubernur/Bupati/Walikota. Berikut adalah alur/mekanisme pertanggungjawaban APBD dibuat dan dilaksanakan.

#### **a. Di Tingkat Daerah**

Di tingkat daerah, mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan APBD melibatkan serangkaian prosedur administratif yang terstruktur. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bertugas menyusun laporan keuangan yang mencakup realisasi anggaran, neraca, arus kas, serta catatan atas laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Bendahara umum daerah menyusun laporan arus kas secara khusus, sementara Gubernur, Bupati, atau Wali Kota menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah. Seluruh dokumen ini kemudian disampaikan kepada BPK selambat-lambatnya tiga bulan setelah akhir tahun anggaran. Selain itu, kepala SKPD selaku pengguna anggaran diwajibkan memberikan pernyataan bahwa pelaksanaan APBD telah dilakukan dengan sistem pengendalian intern yang memadai serta akuntansi yang sesuai dengan standar yang berlaku.

#### **b. Di Tingkat BPK**

Di tingkat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), mekanisme pertanggungjawaban APBD dilakukan melalui tiga jenis pemeriksaan utama, yakni pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan dilakukan berdasarkan standar audit yang ditetapkan BPK, termasuk laporan interim apabila pemeriksaan belum selesai secara keseluruhan untuk mencegah kerugian lebih lanjut. Laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diaudit wajib dilaporkan ke BPK, dan hasil pemeriksaan atas laporan tersebut memuat opini serta disampaikan kepada DPRD paling lambat dua bulan setelah diterima. Jika pemeriksaan kinerja dilakukan, hasilnya berupa temuan, kesimpulan, dan rekomendasi juga diserahkan ke DPRD. Tanggapan dari pihak pemerintah atas hasil audit tersebut disertakan dalam laporan resmi, menunjukkan transparansi dan keterbukaan dalam pertanggungjawaban keuangan publik.

Badan Pengawas Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan APBD lalu dilanjutkan dengan 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 di akses secara terbuka.

#### **c. Di Tingkat DPRD**

Setelah laporan hasil pemeriksaan diterima dari BPK, DPRD sebagai lembaga perwakilan memiliki wewenang untuk menindaklanjutinya sesuai dengan mekanisme pengawasan anggaran. DPRD dapat membahas temuan bersama pemerintah daerah, meminta klarifikasi atau penjelasan dari BPK, dan bahkan merekomendasikan pemeriksaan lanjutan. Pemerintah daerah juga didorong untuk merespons hasil audit tersebut dengan tindakan korektif yang sesuai. Proses ini mencerminkan pentingnya akuntabilitas dan pengawasan legislatif terhadap penggunaan APBD.



Hasil Laporan Pertanggungjawaban APBD Hasil Negatif Audit merupakan kegiatan penilaian yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional terhadap kebenaran, keakuratan, keandalan, dan keterpercayaan informasi manajemen dan keuangan yang dilakukan sesuai dengan standar audit. Audit merupakan proses mengidentifikasi, menganalisis, dan mengevaluasi informasi yang relevan, yang meliputi: suatu masalah untuk Akuntabilitas keuangan publik. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 “Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara” menyatakan: Berdasarkan kewenangannya, BPK melaksanakan tiga jenis pemeriksaan utama terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Pertama, audit keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan untuk memberikan opini profesional terkait keabsahan dan kewajaran informasi yang disajikan. Kedua, audit kinerja yang mencakup aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan amanat Pasal 23E UUD 1945. Audit ini bertujuan memastikan bahwa penggunaan anggaran daerah dilakukan secara optimal. Ketiga, audit dengan tujuan tertentu, yakni pemeriksaan yang bersifat investigatif atau fokus pada hal-hal khusus di luar pemeriksaan reguler, termasuk audit atas indikasi kerugian negara. Ketiga jenis pemeriksaan ini menjadi dasar pengambilan keputusan korektif dan peningkatan kualitas tata kelola keuangan negara.

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.

### **Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut**

Dalam Penjelasan umum UU Nomor 15 tahun 2004 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.

Hasil dari pemeriksaan BPK dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang mencakup opini, temuan, dan rekomendasi. Opini yang diberikan merupakan pernyataan profesional auditor terhadap kewajaran informasi dalam laporan keuangan berdasarkan empat kriteria utama, yaitu kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Berdasarkan hasil tersebut, terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan: opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), opini Tidak Wajar (TW), dan Pernyataan Menolak Memberikan Opini (Disclaimer). Opini ini sangat menentukan bagaimana pemerintah pusat maupun daerah menindaklanjuti hasil audit dan memperbaiki sistem pelaporan keuangannya.

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 yangdikemukakan

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.

### **Pengenaan 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 keuangan negara atau daerah dapat diperoleh dari berbagai sumber, seperti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), temuan aparat pengawasan fungsional, pengawasan langsung oleh atasan bendahara atau pimpinan satuan kerja, serta melalui perhitungan *ex officio* oleh pihak yang berwenang. Sumber-sumber ini menjadi dasar dalam menentukan tanggung jawab hukum atas kerugian yang terjadi.

Apabila ditemukan kekurangan kas atau barang yang menyebabkan kerugian keuangan negara atau daerah, maka BPK memiliki kewenangan untuk menetapkan batas waktu pertanggungjawaban bendahara melalui surat keputusan resmi. Jika dalam waktu tersebut belum ada penyelesaian administratif, BPK dapat melanjutkan proses dengan penerbitan surat keputusan pembebanan kerugian kepada bendahara yang bersangkutan. Bendahara diberi hak untuk mengajukan keberatan atau pembelaan diri, namun jika ditolak, maka surat keputusan tetap diberlakukan. Tata cara penyelesaian ini diatur oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah, dan juga berlaku bagi perusahaan negara/daerah yang sahamnya dimiliki minimal 51% oleh pemerintah pusat atau daerah. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme akuntabilitas diterapkan secara luas, termasuk pada BUMN/BUMD.

Pelaksanaan penyelesaian kerugian negara atau daerah menjadi tanggung jawab menteri, pimpinan lembaga, gubernur, bupati, wali kota, direksi perusahaan negara, dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara. Mereka wajib melaporkan langkah-langkah penyelesaian tersebut kepada BPK sebagai lembaga pengawas eksternal. BPK juga memiliki wewenang untuk memantau secara langsung proses penyelesaian, khususnya terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang berada dalam lingkup kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Pemantauan ini memastikan bahwa setiap bentuk kerugian yang ditimbulkan akibat kesalahan atau kelalaian dapat dipulihkan melalui mekanisme ganti rugi yang adil dan sesuai peraturan.

Berdasarkan Peraturan BPK Nomor 03 Tahun 2007, bendahara yang terbukti menyebabkan kerugian negara wajib mengganti seluruh nilai kerugian tersebut dan dapat

dikenakan sanksi administratif maupun pidana. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dapat digunakan sebagai bukti sah adanya perbuatan melawan hukum, baik yang dilakukan dengan sengaja maupun karena kelalaian. Apabila terdapat perbedaan antara nilai kerugian yang ditetapkan BPK dan putusan pengadilan, maka nilai yang menjadi dasar ganti rugi adalah yang tercantum dalam surat keputusan pembebanan dari BPK. Apabila proses eksekusi atas putusan pengadilan telah dilakukan dan uang pengganti disetorkan ke kas negara atau daerah, maka jumlah tersebut diperhitungkan dan dapat menghapus kewajiban bendahara atas sisa kerugian yang dibebankan sebelumnya.

#### 4. KESIMPULAN

Uraian di atas 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. Apabila hasil pemeriksaan pertanggungjawaban APBD mengakibatkan terjadinya kerugian keuangan negara, maka Bendahara Daerah sebagai penerima resmi pengelolaan keuangan daerah wajib mengganti kerugian daerah yang ditimbulkan. Kerugian tersebut tunduk pada prosedur penggantian kerugian nasional yang diatur dalam Peraturan BPK. Kompensasi atas kerugian Negara tidak merupakan pengabaian sanksi pidana yang dijatuhkan oleh Pengadilan.

Dari perspektif ini, pendapatan dan belanja APBN pada prinsipnya harus memberikan kontribusi bagi kesejahteraan masyarakat. Untuk benar-benar memastikan kesejahteraan masyarakat setempat, otonomi daerah memerlukan peningkatan pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Karena regulasi keuangan ini saat ini mencakup banyak undang-undang dan banyak daerah, kodifikasi undang-undang diperlukan untuk memfasilitasi penelitian dan implementasi teknis oleh BPK, kementerian, pemerintah daerah, dan masyarakat umum.

#### 5. REFERENSI

- Kamal, Muhammad. (2019). PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) BERDASARKAN UNDANG. *SIGn Jurnal Hukum: Volume 1 Nomor 1, September 2019, 1(1)*, 18–28.
- matul Huda, Ni, & Heryansyah, Despan. (2019). Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(2), 238–258.
- Rahayu, Ani Sri. (2022). *Pengantar Pemerintahan Daerah: kajian teori, hukum dan aplikasinya*. Sinar Grafika.
- Rahim, Abdur, Aulia, Silvi, Susanti, Susanti, Arifin, Muhamad, & Riyadi, Slamet. (2023). Relevansi Asas Kepastian Hukum dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara Indonesia. *JIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 6(8), 5806–5811.
- Ridwan, Ir H. Juniarso, & Sudrajat, M. H. Achmad Sodik. (2020). *Hukum administrasi Negara dan kebijakan pelayanan publik*. Nuansa Cendekia.
- Rusmana, Rizki Tri, & Illahi, Beni Kurnia. (2023). Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Pengelola Keuangan Negara Berdasarkan Kekuasaan Presiden Menurut Konsepsi Keuangan Negara. *Jurnal Ilmiah Kutei*, 22(2), 171–187.

- Sulistiawan, Anggit, Ispriyarso, Budi, & Ristyawati, Aprista. (2019). Bentuk dan mekanisme perencanaan keuangan daerah yang partisipatif guna mewujudkan akuntabilitas publik. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1(2), 146–157.
- Susanti, Aprilia Dwi. (2022). Perspektif Hukum Keuangan Negara Terhadap Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. *El-Dusturie*, 1(2).
- Undang, Gunawan. (2024). Mengevaluasi Kembali Tatakelola Pemerintahan Daerah di Indonesia. *TEMALI: Jurnal Pembangunan Sosial*, 7(1), 121–130.
- Widyaningrum, H., Haryanto, A., & Prakoso, R. (2019). Analisis karakteristik tanah pada daerah aliran sungai di Indonesia. *Jurnal Tanah dan Iklim*, 27(2), 98–112.