

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemerintahan Daerah**

##### **1. Pengertian Daerah**

Wilayah yang biasanya mengandung kesamaan dalam ciri-ciri tertentu. Suatu daerah dibatasi oleh letak geografis, seperti provinsi-provinsi di Indonesia. Tetapi provinsi-provinsi di Indonesia juga merupakan kesatuan administratif pemerintah. Suatu daerah mungkin di cirikan oleh kesamaan dalam hal sosial budaya, dalam hal iklim, lahan, flora, dan fauna, dan dalam hal ekonomi wilayah.<sup>1</sup>

Di dalam undang-undang pemerintah daerah yang baru diundangkan pada tanggal 2 oktober 2014 yaitu undang-undang no 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang selanjutnya disebut UU PEMDA 2014, mengisyaratkan secara jelas dan lengkap tentang pembentukan daerah dalam pasal 31 yang berbunyi:

1. Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan daerah.

---

<sup>1</sup> Vieta Imelda Cornelis. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah* .Aswaja Pressindo. Surabaya. hlm 87

2. Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjukkan untuk:
  - a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah
  - b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat
  - c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan public
  - d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan
  - e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah
  - f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah
3. Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atas pembentukan daerah dan penyesuaian daerah
4. Pembentukan daerah dan penyesuaian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan setrategis nasional.

## 2. Fungsi dan Kewenangan Pemerintahan Daerah

Dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentralisasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi

keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.<sup>2</sup>

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti di tanggalkannya asas sentralisasi, Karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh Karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan bersifat resiprokal.

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentralisasi dan desentralisasi, diselenggarakan pada tugas pembantuan (*nedebebind coadministration: cogovernment*) oleh pemerintah kepada daerah otonom.

---

<sup>2</sup> Edy Suandi Hamid, 2005, *Formula Alternatif DAU*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta. hlm 57

Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.<sup>3</sup>

Sentralisasi, dekonsentralisasi, desentralisasi dan tugas pemerintah melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakekatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentralisasi dan tugas pembantuan.

*Kedua*, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif ( sepenuhnya ) menjadi wewenang daerah otonom. Diluar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintahan subnasional, maddick menjelaskan, bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah.

---

<sup>3</sup> HAW. Widjaja. 2014. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm

Prinsip kedua menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom ( *local government* ) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara lain bagian. Negara sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif ( sepenuhnya ). Oleh Karena itu baik pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal. <sup>4</sup>

### 3. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

#### A. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Kedudukan Kepala Daerah dalam Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD tercantum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 320 yang menyebutkan :

- a) Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- b) Laporan keuangan dimaksud paling sedikit meliputi:

---

<sup>4</sup> HAW. Widjaja. 2014. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm

1. Laporan realisasi anggaran;
  2. Laporan perubahan saldo anggaran lebih;
  3. Neraca;
  4. Laporan operasional;
  5. Laporan arus kas;
  6. Laporan perubahan ekuitas; dan
  7. Catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD.
- c) Penyajian laporan keuangan dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.
- d) Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dibahas kepala daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama.
- e) Persetujuan bersama rancangan Perda dilakukan paling lambat 7 (tujuh) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- f) Atas dasar persetujuan bersama, kepala daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD

Dalam menjalankan tugasnya pemerintah akan dimintai pertanggungjawaban keuangan negara yang telah dikeluarkannya berhubungan dengan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang

telah digunakan yang dimaksud dengan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran adalah:

Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD berikut penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur renstra

Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran kepala daerah terdiri atas :

- a. Laporan perhitungan APBD
- b. Nota perhitungan APBD
- c. Laporan aliran kas
- d. Neraca daerah

Keempat aspek di atas dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur renstra. Penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur renstra didasarkan pada indikator:

1. *Dampak*, bagaimana dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan.
2. *Manfaat*, bagaimana tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat, maupun pemerintah.

3. *Hasil*, bagaimana tingkat pencapaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan pengeluaran (*output*) kebijakan atau program yang sudah dilaksanakan.
4. *Keluaran*, bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (*input*) yang digunakan.
5. *Masukan*, bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi, dan sebagainya.

1. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran

- a. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dibacakan oleh kepala daerah di depan sidang Paripurna DPRD paling lambat 3 bulan setelah berakhir.
- b. Dokumen pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah dibacakan oleh kepala daerah, kemudian diserahkan kepada DPRD selanjutnya dilakukan penilai sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku.
- c. Penilaian oleh DPRD atas pertanggungjawaban kepala daerah paling lambat 1 bulan setelah dokumen pertanggungjawaban akhir tahunan anggaran diserahkan.
- d. Apabila sampai dengan 1 bulan sejak penyerahan dokumen, penilaian DPRD belum diselesaikan, pertanggungjawaban akhir tahun tersebut dianggap diterima.

2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

- a. Pertanggungjawaban kepala daerah dapat ditolak apabila terdapat perbedaan-perbedaan yang nyata antara rencana dengan realisasi APBD yang merupakan penyimpangan yang alasannya tidak dapat di pertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra.
  - b. Penilaian atas pertanggungjawaban kepala daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD.
  - c. Penolakan DPRD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah yang anggota yang hadir dan mencakup seluruh Fraksi.
  - d. Yang dimaksud dengan ditolak ditujukan sebagai bagian mekanisme pengawasan DPRD atas pelaksanaan APBD atas pelaksanaan APBD supaya semakin efisien, efektif, dan transparan.
1. Pengawasan Keuangan Negara
    - a. Ruang Lingkup Pengawasan

Awalnya pengawasan keuangan negara memiliki ruang lingkup yang meliputi pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Ruang lingkup pengawasan itu berasal dari *Indische Comptabiliteit Wet (ICW)*, *Instructie en verdure Bepalingen Voor De Algemeene Reijkenkamer (IAR)*, dan *Reglenent Voor het Administratief Beheer (RAB)* yang berlaku pada zaman Hindia Belanda. Hal ini dilakukan berdasarkan kepentingan pemerintah

Belanda terhadap Hindia Belanda pada saat itu julukan Indonesia sebagai negara jajahan bangsa Belanda.<sup>5</sup>

Setelah berlaku Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, ternyata ICW, IAR, dan RAB tetap berlaku dan bahkan mengalami perubahan berdasarkan kebutuhan negara saat itu. Walaupun perubahan dilakukan tetapi masih dikenal pengawasan internal maupun pengawasan eksternal keuangan negara yang selama ini dikembangkan oleh pakar hukum keuangan negara. Berhubung Karena setiap perubahan yang dilakukan tidak terkait dengan ruang lingkup pengawasan keuangan negara, melainkan hanya tertuju pada substansi pertanggung jawaban keuangan negara. Misalnya, lembaga yang berwenang melakukan pemeriksaan keuangan negara. Sejak berlaku paket undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara, berarti tidak berlaku lagi ICW, IAR, dan RAB sebagai produk pemerintah Hindia Belanda. Hal ini mengandung makna bahwa terdapat pergeseran pandangan tentang pengawasan keuangan negara dalam kaitan pengelolaan keuangan negara. Pandangan yang dianut oleh paket undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara adalah pengendalian keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara. Negara

---

<sup>5</sup> HAW. Widjaja. 2014. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm 57

demikian, pengawasan internal keuangan negara maupun pengawasan eksternal keuangan negara telah diganti menjadi pengendalian keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara.

Bentuk pengawasan dalam rangka pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dapat berupa;

- a. Pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahannya dalam suatu lingkungan kerja;
- b. Pengawasan yang dilakukan oleh instektorat jenderal, instektorat provinsi, dan instektorat kabupaten/ kota;
- c. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan keuangan dan pembangunan;
- d. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan.

Konsep pengawasan dalam hukum keuangan negara tertuju pada pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam jangka waktu tertentu. Jangka waktu tersebut dikaitkan dengan jangka waktu dalam suatu tahun anggaran, yakni dari bulan januari sampai desember tahun yang bersangkutan. Sesuai jangka waktu itu dapat diketahui bahwa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara telah atau belum mencapai sasaran untuk

menunjang fungsi negara sebagai mana termaktub dalam alinea ke IV pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>6</sup>

b. Pengadilan Keuangan Negara

Keuangan negara yang dikelola wajib dilakukan pengendalian agar penggunaannya dapat terarah dalam jangka waktu yang ditentukan. Pengendalian itu merupakan tanggung jawab pemerintah sehingga tidak terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan keuangan negara yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan pasal 58 UUPN disebut sebagai pengendalian intern pemerintah.

Substansi pengendalian intern pemerintah meliputi peningkatan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara serta pelaksanaannya berada dalam kewenangan presiden. Pelaksanaannya ditunjukkan kepada pengaturan dan penyelenggaraan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Sebenarnya pengendalian intern pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara dimaksudkan agar pemerintah tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain, termasuk badan bukan badan hukum dan badan hukum itu

---

<sup>6</sup> HAW. Widjaja. 2014. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm

sendiri. Sebenarnya sistem pengendalian intern hanya sebagai petunjuk dalam rangka pengelolaan keuangan negara yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kegiatan yang terlaksana.<sup>7</sup>

Terkait dengan pemikiran tersebut, dikembangkan unsur sistem pengendalian intern yang berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan dan tolok ukur pengujian efektivitas penyelenggaraan. Pengembangan unsur sistem pengendalian intern perlu dipertimbangkan aspek biaya dan manfaat (*cost and benefit*), sumber daya manusia, kejelasan kriteria pengukuran efektivitas, dan perkembangan teknologi informasi serta dilakukan secara komprehensif. Persenyawaan antara unsur sistem pengendalian intern dengan aspek-aspek sebagaimana di atas, menciptakan kemampuan untuk tidak melakukan pemborosan keuangan negara.

Dalam upaya memperkuat dan menunjang efektivitas penyelenggaraan sistem pengendalian intern dilakukan pengawasan intern dan pembinaannya penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah. Keduanya merupakan organ atau alat perlengkapan yang harus bekerja secara maksimal untuk mencapai sasaran dari sistem pengendalian intern. Ketika salah satu tidak

---

<sup>7</sup> <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/66240> Di Akses Pukul 12.00 WIB Senin, 20 Februari 2017, Singgih Wisnu Pramono

mampu menghasilkan suatu pekerjaan yang telah ditentukan, berarti suatu kegagalan terhadap pelaksanaan sistem pengendalian intern.

Pengawasan intern merupakan salah satu organ atau alat perlengkapan dari sistem pengendalian intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan intern mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi sumber daya manusia, kode etik, standar audit, pelaporan, dan telaahan sejawat. Dalam arti pengawasan intern tidak sekedar dijadikan pranata hukum untuk kepentingan pribadi yang dibebani kewajiban menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, melainkan untuk kepentingan instansi pemerintah. Dengan demikian, keberhasilan pengawasan intern sangat berpengaruh terhadap kelangsungan instansi pemerintah dalam memanfaatkan keuangan negara yang dikelolanya.<sup>8</sup>

Badan pengawasan keuangan dan pembangunan merupakan lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara yang bertanggung jawab kepada presiden. Berhubung Karena presiden merupakan kepala pemerintahan negara dan pengelolaan keuangan negara merupakan bagian tak terpisahkan dengan

---

<sup>8</sup> Suriansyah Murhani. 2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Laksbang Mediatama. Jakarta. hlm 91

pemerintahan negara. Badan pengawasan keuangan dan pembangunan tersebut pengawasannya terarah pada akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu, misalnya;

- a. Kegiatan yang bersifat lintas sectoral;
- b. Kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum negara; dan
- c. Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari presiden.

Kedudukan badan pengawasan keuangan dan pembangunan sebagai aparat pengawas intern pemerintah dalam pengendalian pengelolaan keuangan negara. Dalam sistem manajemen keuangan negara yang benar, keberadaan lembaga pengawas internal sangat dibutuhkan untuk menjamin kualitas pengelolaan keuangan negara termasuk pertanggungjawabannya. Kedudukan badan pengawasan keuangan dan pembangunan dibutuhkan untuk mendeteksi secara awal adanya perbuatan atau tidak ada perbuatan sehingga terjadi penyimpangan keuangan negara. Penyimpangan itu berada pada instansi pemerintah yang menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Suriansyah Murhani. 2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Laksbang Mediatama. Jakarta. hlm 104

Lingkup pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawas keuangan dan pembangunan tertuju pada instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah agar pengelolaan keuangan negara terarah pada pembangunan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa atau mewujudkan keadilan sosial sebagai konsekuensi negara kesejahteraan modern. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan keuangan dan pembangunan bukan untuk mencari kesalahan melainkan untuk mengarahkan pengelolaan keuangan negara sehingga tercapai sasaran pembangunan. Apabila terdapat penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara diupayakan dilakukan tindakan-tindakan yang bersifat perbaikan dan bahkan dilakukan pembimbingan agar dapat dikendalikan secara yuridis.

Dalam melaksanakan pengawasannya, badan pengawasan keuangan dan pembangunan berkewajiban membuat laporan hasil pengawasan dan disampaikan kepada instansi pemerintah yang diawasinya. Sementara itu, atas kegiatan kebendaharaan umum negara sebagai mana dimaksud pada pasal 49 ayat (2) PPSPIP, laporan hasil pengawasannya disampaikan kepada menteri keuangan selaku bendahara umum negara dan instansi pemerintah yang diawasinya. Laporan hasil pengawasan tersebut dilaporkan secara berkala kepada presiden dengan tembusan kepada menteri negara pendayagunaan aparatur negara. Tujuan dari laporan itu diharapkan segera ditindak lanjuti agar

pengelolaan keuangan negara tetap sesuai dengan rencana yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Selain badan pengawasan keuangan dan pembangunan sebagai pengawasan intern pemerintah, dikenal pula inspektorat jenderal atau nama lain yang berwenang melakukan pengawasan keuangan negara yang berada dibawah pemerintah. Tujuan diadakannya inspektorat jenderal atau nama lain adalah untuk menunjang bekerjanya sistem pengendalian intern pemerintah. Inspektorat jenderal atau nama lain secara fungsional melaksanakan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara pada suatu instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang bertanggungjawab kepada menteri/pimpinan lembaga. Pengawasan yang dilakukannya tertuju pada kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang memperoleh pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara<sup>11</sup>

## B. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

---

<sup>10</sup> <http://zakiyudinfikri-babel.blogspot.co.id/2016/07/pembahasan-apbd-kabupaten-bantul-tahun.html>.

Di Akses Pukul 13.00 WIB Sabtu, 18 Februari 2017

<sup>11</sup> Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, Roy Kelly, 1989. Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia. Universitas Indonesia Press Salemba. Jakarta. hlm 55

1. Pemerintah daerah menyampaikan laporan triwulan pelaksanaan APBD kepada DPRD. Laporan triwulan disampaikan paling lama 1 bulan setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan. Laporan tersebut memuat tentang kemajuan pelaksanaan APBD per triwulan.
2. Kepala Daerah menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang terdiri atas:
  - a. Laporan perhitungan APBD
  - b. Nota Perhitungan APBD
  - c. Laporan Aliran Kas
  - d. Neraca Daerah

Nota perhitungan APBD memuat ringkasan realisasi pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah serta kinerja keuangan daerah mencakup antara lain:

- a. Kinerja daerah dalam rangka pelaksanaan program yang direncanakan dalam PBD tahun anggaran yang berkenaan.
- b. Kinerja pelayanan yang dicapai.
- c. Bagian belanja APBD yang digunakan untuk membiayai administrasi umum, kegiatan operasi, dan pemeliharaan serta belanja modal atau pembangunan untuk aparatur daerah dan pelayanan publik.
- d. Bagian belanja APBD yang digunakan untuk anggaran DPRD termasuk sekretariat DPRD.

e. Posisi Dana Cadangan.

3. Setiap pejabat pengelola keuangan daerah menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan secara periodik. Sistem dan prosedur pertanggungjawaban ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.<sup>12</sup>

Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- (2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom
- Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (7) Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.
- (8) Desentralisasi adalah penyerahan

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah*. PT Nusa Media. Bandung. hlm 87

Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Konsep otonomi daerah, pada dasarnya ada tiga alasan pokok mengapa di perlukan otonomi daerah tersebut. Pertama, adalah political equality, yaitu guna meningkatkan partisipasi politik masyarakat pada tingkat daerah. Hal ini penting artinya untuk meningkatkan demokratisasi dalam pengelolaan negara. Kedua, adalah local accountability yaitu meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab pemerintahan daerah dalam mewujudkan hak dan aspirasi masyarakat di daerah. Hal ini sangat penting artinya dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan social di masing-masing daerah. Ketiga adalah local responsiveness yaitu meningkatkan respons pemerintah daerah terhadap masalah-masalah sosial ekonomi yang terjadi di daerahnya. Unsur ini sangat penting bagi peningkatan upaya pembangunan dan peningkatan kesejahteraan sosial di daerah.

Oleh Karena itu, otonomi daerah ini sebuah tema besar yang berada dalam ranah administrasi pemerintahan yang orientasi dan aplikasi kebijakannya tergantung pada pemerintahan yang sedang memegang kendali kekuasaan. Oleh

Karena itu, pada pelaksanaannya di idealismekan untuk rakyat. Berbagai kebijakan yang di tempuh berorientasi kepada rakyat. Itulah sebabnya, otonomi daerah senantiasa berhubungan erat dengan dasar kedaulatan rakyat atau paham kerakyatan .<sup>13</sup>

## **B. Pendapatan Daerah**

### **1. Sumber-Sumber Pendapatan Daerah**

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan semua penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah.

Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) mutlak harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah agar mampu untuk membiayai kebutuhannya sendiri, sehingga ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat semakin

---

<sup>13</sup> Samsul Wahidin. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. hlm 86

berkurang dan pada akhirnya daerah dapat mandiri. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada pasal 6 disebutkan bahwa pendapatan asli daerah bersumber dari:

a. Pajak Daerah

Menurut UU No 28 tahun 2009 Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan UU nomor 28 tahun 2009 pajak kabupaten/kota dibagi menjadi beberapa sebagai berikut, Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Seperti halnya dengan pajak pada umumnya, pajak daerah mempunyai peranan ganda yaitu: Sebagai sumber pendapatan daerah (budgetary), Sebagai alat pengatur (regulatory).

b. Retribusi Daerah

Pemerintah pusat kembali mengeluarkan regulasi tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, melalui Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009. Dengan UU ini dicabut UU Nomor 18 Tahun 1997, sebagaimana sudah

diubah dengan UU Nomor 34 Tahun 2000. Berlakunya UU pajak dan retribusi daerah yang baru di satu sisi memberikan keuntungan daerah dengan adanya sumber-sumber pendapatan baru, namun disisi lain ada beberapa sumber pendapatan asli daerah yang harus dihapus karena tidak boleh lagi dipungut oleh daerah, terutama berasal dari retribusi daerah. Menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 secara keseluruhan terdapat 30 jenis retribusi yang dapat dipungut oleh daerah yang dikelompokkan ke dalam 3 golongan retribusi, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.<sup>14</sup>

- a) Retribusi Jasa Umum yaitu pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- b) Retribusi Jasa Usaha adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa usaha yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
- c) Retribusi Perizinan Tertentu adalah pungutan daerah sebagai pembayarann atas pemberian izin tertentu yang khusus diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

---

<sup>14</sup> Sjafrizal. 2014. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi* . PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm 79

- d) Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan
- e) Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Undang-undang nomor 33 tahun 2004 mengklasifikasikan jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta maupun kelompok masyarakat.
- f) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah
- g) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan Pendapatan Asli Daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pendapatan ini juga merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Undang-undang nomor 33 tahun 2004 mengklasifikasikan yang termasuk dalam pendapatan asli daerah yang sah meliputi:
  - 1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
  - 2. Jasa giro.
  - 3. Pendapatan bunga.
  - 4. Keuntungan adalah nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.

5. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan, pengadaaan barang ataupun jasa oleh pemerintah.
- h) Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
- i) lain-lain PAD yang sah.

Dalam menjalankan perencanaan pembangunan nasional pemerintah berpedoman dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional Pasal 2 :

- 1) Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional.
- 2) Perencanaan Pembangunan Nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.
- 3) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara.<sup>15</sup>

Pemerintah Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, memfokuskan pelaksanaan otonomi daerah pada tiga sektor pokok yang menjadi visi misi pemerintahan yang baru terbentuk usai Pemilihan Kepala Daerah 2015.

---

<sup>15</sup> Halim Abdul. 2004. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat. Jakarta. hlm 144

Bantul sampai hari ini di fokuskan tiga hal sebagai prioritas yaitu pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan," oleh Wakil Bupati Bantul Abdul Halim Muslih usai upacara peringatan Hari Otonomi Daerah 2016 di Bantul.

Menurut dia, pemerintah daerah selalu berusaha melakukan lompatan dan inovasi percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat, sehingga kegiatannya tidak hanya berfokus pada pemerintahan atau legislatif, namun juga harus berfokus pada kepentingan rakyat.

Wakil Bupati mengatakan dalam hal pendidikan Pemkab berupaya memastikan seluruh anak di Bantul bisa mengenyam pendidikan yang memadai sehingga diupayakan tidak boleh anak seusia sekolah yang tidak bersekolah.

Dalam kesehatan, kata Halim, pusat layanan kesehatan seperti Puskesmas dan rumah sakit di Bantul didorong mereformasi diri agar pelayanan bisa cepat serta aksesibilitas dan pembiayaan yang bisa dijangkau semua lapisan masyarakat,.

"Dalam bidang kesejahteraan Pemkab mendorong partisipasi rakyat lebih besar dalam bidang ekonomi dengan perizinan usaha yang semakin mudah. "Saya kira arah otonomi daerah Bantul akan ke sana.

Paradigma Otonomi Daerah Kebijakan otonomi daerah tidak hanya menyangkut ruang lingkup penyelenggaraan pemerintahan saja, namun harus bisa mendorong berlangsungnya proses otonomi masyarakat di daerah.

Masyarakat otonom adalah masyarakat mandiri, yang dapat secara bebas menentukan sendiri pilihannya berdasarkan kebutuhan yang diperlukan dan dirasakan, seperti memilih kepala daerah, merumuskan kebijakan pembangunan daerah dan keputusan lainnya sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah.<sup>16</sup>

Salah satu prasyarat untuk menciptakan kemandirian daerah adalah adanya perubahan dalam tata pemerintahan di daerah sehingga fungsi pemerintah daerah sebagai fasilitator masyarakat biasa optimal. Pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah kabupaten harus meminimalisir fungsi memerintah untuk kemudian secara tegas dan jelas lebih mengedepankan fungsi melayani dan memberikan fasilitas pada usaha-usaha pemberdayaan masyarakat.

Pemerintah kabupaten seharusnya konsisten untuk mengikuti perubahan paradigma pemerintahan dalam melaksanakan setiap kebijakan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Tekad ini seharusnya terwujud dalam segala bidang dan diupayakan seoptimalkan mungkin agar bersama-sama dengan seluruh komponen masyarakat daerah mau mewujudkan misi otonomisasi yaitu keadilan dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Partisipasi masyarakat rendah Sebagian besar masyarakat kabupaten mempunyai persepsi bahwa otonomi daerah merupakan persoalan pemerintah

---

<sup>16</sup> <http://www.anneahira.com/otonomi-daerah.htm><http://danzblogerz.blogspot.com/2012/04/wawasan-nusantara-dan-otonomi-daerah.html>

daerah. Kondisi seperti ini berakibat pada rendahnya partisipasi masyarakat dan pemerintah kabupaten. Salah satu akibatnya adalah, dalam perencanaan dan persiapan lainnya pemerintah kabupaten akan sibuk sendirian dan kurang mendapat dukungan dan kontrol dari masyarakat. Mereka tidak peduli pemerintah siap atau tidak, cenderung menunggu dan melihat apa yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Bagi masyarakat, yang penting ada perubahan pada kinerja pemerintah sehingga masyarakat akan memperoleh pelayanan yang lebih baik dan murah. Sikap menunggu ini akan sangat mengganggu pelaksanaan otonomi daerah karena sesungguhnya pelaksanaan otonomi ini akan sangat diuntungkan dengan adanya partisipasi masyarakat.<sup>17</sup>

Sikap dan mentalitas penyelenggara Pemerintah Daerah, Penyelenggaraan pemerintah di daerah merupakan salah satu kunci penting keberhasilan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, karena merekalah ujung tombak dan eksekutor program tersebut.

Masih sedikit kabupaten yang mempunyai sumber data yang lengkap dan aplikatif. Data yang tersedia selama ini kurang diolah dan disajikan dan bahkan

---

<sup>17</sup> Mukti Fajar ND, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hlm 14

jarang dipakai sebagai salah satu dasar pengambilan keputusan dalam perumusan kebijakan daerah, sehingga banyak yang tidak relevan dan realistik.<sup>18</sup>

#### Landasan Teori Retribusi Pemerintah Daerah

Kebijaksanaan memungut bayaran untuk barang dan layanan yang disediakan pemerintah berpangkal pada pengertian efisiensi ekonomi. Dalam hal orang perorangan bebas menentukan besar layanan tertentu yang hendak dinikmatinya, harga layanan itu memainkan peranan penting dalam menjatah permintaan, mengurangi penghamburan, dan dalam memberikan isyarat yang perlu kepada pemasok mengenai besar produksi layanan tersebut. Selain itu, penerimaan dari pungutan adalah sumber daya untuk menaikan produksi sesuai dengan keadaan permintaan. Karena itu, harga harus disesuaikan sehingga penawaran dan permintaan akan barang dan layanan yang bersangkutan dapat selaras. Tetapi, memungut bayaran hanya tepat untuk bayar dan layanan bersifat'' pribadi'': dengan kata lain untuk barang dan layanan yang dapat dinikmati oleh hanya jika orang membayar. Untuk barang dan layanan semacam ini, orang yang membayar harus mampu menyesuaikan besar konsumsinya menurut keadaan harga. Salah satu contoh, listrik rumah tangga. Selanjutnya, barang ''masyarakat'' bermanfaat untuk semua orang terlepas dari beberapa mereka membayar: misalnya pertahanan dan

---

<sup>18</sup> Latief, Abdul, 2005 *Hukum Dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta. hlm 64

keamanan. Barang semacam ini paling baik dibiayai dengan pajak. Dalam kenyataan, perbedaan anatar barang pribadi dan masyarakat tidak selalu jelas terutama Karena ada “dampak atas pihak luar” (*externalities*), artinya konsumsi seseorang dapat menimbulkan manfaat (atau kerugian) untuk orang lain atau untuk masyarakat. Layanan kesehatan ialah contoh layanan yang mengandung unsur manfaat perorangan dan manfaat masyarakat.

### Hubungan Keuangan Pusat Daerah di Indonesia

Hubungan keuangan pusat-daerah menyangkut pembagian. Hubungan ini menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintah dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu. Tujuan utama hubungan ini ialah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian ini bagaimana agar antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai.

Lebih mendasar lagi, hubungan pusat-daerah menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintah. Hak mengambil keputusan mengenai anggaran pemerintah bagaimana memperoleh dan membelanjakannya unsur yang sangat penting untuk menjalankan kekuasaan. Hubungan keuangan pusat-daerah mencerminkan tujuan politik yang mendasar sekali karena perannya dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan pemerintah daerah dalam keseluruhan sistem pemerintah. Hubungan ini harus serasi dengan peranan yang dimainkan pemerintah daerah.

## 2. Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah

### Tujuan Pengelolaan Keuangan

Tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah dapat diringkaskan sebagai berikut:

- 1) tanggung jawab;
- 2) memenuhi kewajiban keuangan;
- 3) kejujuran;
- 4) hasil guna dan daya guna; dan
- 5) pengendalian.<sup>19</sup>

Ketanggungjawaban (*Accountability*): Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Lembaga atau orang itu termasuk pemerintah pusat; dewan perwakilan rakyat daerah; kepala daerah (orang yang membawahi semua satuan tata usaha); dan masyarakat umum. Adapun unsur-unsur penting tanggung jawab mencakup: *keabsahan*, setiap transaksi keuangan harus berpangkal pada wewenang hukum tertentu; dan *pengawasan*, tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan uang dan barang, mencegah penghamburan dan penyelewengan, dan memastikan semua

---

<sup>19</sup> Muhammad Djafar Saidi. 2011. Hukum Keuangan Negara. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta.hlm 120

pendapatan yang sah benar-benar terpungut, jelas sumbernya dan tepat menggunakannya.

*Mampu Memenuhi Kewajiban Keuangan:* Keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, jangka pendek dan jangka panjang (termasuk pinjaman jangka panjang).

*Kejujuran:* Urusan keuangan harus diserahkan pada pegawai yang jujur, dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil.

*Hasil Guna (Effectiveness) dan Daya Guna (Efficiency) Kegiatan Daerah:* Tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu secepat-cepatnya.

*Pengendalian:* Petugas keuangan pemerintah daerah, dewan perwakilan rakyat daerah, dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut di atas tercapai; mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran dan untuk membandingkan penerimaan dan pengeluaran dengan rencana dan sasaran.<sup>20</sup>

Unsur-unsur Pengelolaan Keuangan

---

<sup>20</sup> Muhammad Djafar Saidi. 2011. Hukum Keuangan Negara. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta. hlm 122

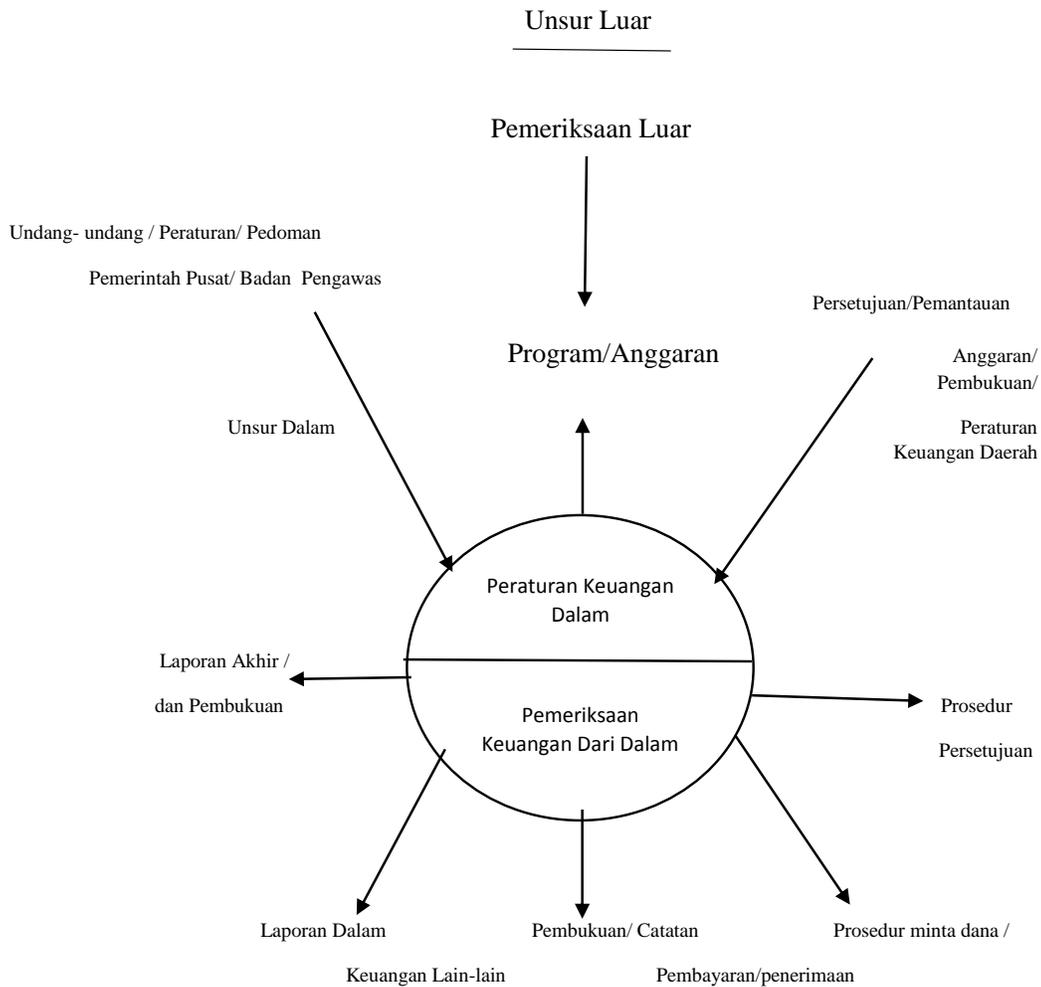
Unsur-unsur sistem keuangan pemerintah daerah dapat digolongkan ke dalam dua kelompok: (1) unsur berkala dan unsur hukum, serta (2) unsur-unsur luar dan dalam.

*Unsur Berkala dan Unsur Hukum:* Unsur berkala mencakup unsur-unsur yang menjadi bagian dari kegiatan-kegiatan berkala dalam setahun, yakni: menyusun program dan anggaran; pengeluaran dan penerimaan anggaran; urusan uang keluar dan uang masuk; mencatat dan melaporkan transaksi keuangan. Unsur *hukum* mencakup unsur-unsur pengaturan dan pemantauan kegiatan berkala, yakni: undang-undang dan peraturan keuangan; transaksi dan pemeriksaan keuangan dari dalam.

*Unsur-unsur Luar dan Dalam:* unsur luar meliputi pengawasan yang dikenakan terhadap pemerintah daerah oleh pejabat-pejabat pengawas yang lebih tinggi (pemerintah pusat, dan terhadap datu II oleh gubernur propinsi), berdasarkan hukum, peraturan dan pedoman; ratifikasi mengenai anggaran dan peraturan keuangan, laporan kebutuhan dan pemeriksaan keuangan dari luar. Adapun unsur *dalam* ialah unsur pengawasan dan pelaporan yang diadakan dan dilakukan oleh pemerintah daerah bagi pedoman para pejabat keuangan pemerintah daerah. Unsur-unsur itu yang terpenting ialah prosedur berkala seperti tersebut di atas, beserta peraturan-peraturan keuangan yang dirumuskan sendiri dan pemeriksaan keuangan dari dalam.

Unsur-unsur ini dilukiskan dalam bagan 10.1.

### 10.1. Bagan unsur-unsur Utama Sistem Pengelolaan Keuangan dan Organisasi Pemerintah Daerah



Sumber : Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia

Tahun : 1989<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, Roy Kelly, 1989. Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia. Universitas Indonesia Press Salemba. Jakarta

## Tolok Ukur Pengelolaan Keuangan

Sebelum membahas pengelolaan keuangan yang dipakai di Indonesia, ada baiknya diberikan terlebih dahulu ciri-ciri utama pengelolaan keuangan yang baik: yakni :

- 1) sederhana,
- 2) lengkap,
- 3) berhasil guna,
- 4) berdaya guna, dan
- 5) mudah disesuaikan.

*Sederhana:* Sistem yang sederhana lebih mudah dipahami dan dipelajari oleh mereka yang bertugas menjalankannya, dan lebih besar kemungkinan diikuti tanpa salah; dapat lebih cepat memberikan hasil; dan mudah diperiksa dari luar dan dari dalam. Tetapi, dalam organisasi yang rumit, seperti pemerintah daerah, pengelolaan keuangan jarang sangat sederhana, mengingat berbagai tujuan yang hendak dicapai. Misalnya, pembukuan yang sederhana dapat memberikan informasi tepat pada waktunya, tetapi informasi bersangkutan tidak selalu informasi yang dibutuhkan, dari segi isi dan / atau bentuk, untuk tujuan pengelolaan dan pengawasan dan pembukuan sederhana ini mungkin tidak banyak mengandung tata cara mencegah tindak melanggar hukum atau korupsi. Karena itu, tujuan praktisi yang hendak dicapai dalam menyusun

suatu pengelolaan keuangan barangkali ialah “ menciptakan tat acara yang sederhana ini sejalan dengan hasil atau tujuan yang hendak dicapai”.

*Lengkap;* secara keseluruhan, pengelolaan keuangan hendaknya dapat digunakan untuk mencapai semua tujuan yang tercantum. Mengenai unsur utama pengelolaan keuangan seperti tersebut terdahulu, dan harus mencantumkan segi keuangan setiap kegiatan daerah. Jadi misalnya, kegiatan menyusun anggaran harus menegakkan keabsahan penerimaan dan pengeluaran menjaga agar daerah selalu dapat melunasi kewajiban keuangannya; menjalankan pengawasan dari dalam; berusaha mencapai hasil guna dan daya guna setinggi-tingginya dalam semua kegiatan; dan menjaga jangan sampai ada penerimaan dan pengeluaran yang tidak masuk rencana atau tidak dimasukkan dalam anggaran.

*Berhasil guna;* pengelolaan keuangan bersangkutan harus dalam kenyataan mencapai tujuan-tujuan bersangkutan. Hal ini kadang-kadang dapat diwujudkan melalui peraturan; misalnya, peraturan mengharuskan pemerintah daerah menyelesaikan rencana anggaran pada tanggal tertentu sebelum tahun anggaran. Dapat pula, pengelolaan keuangan bersangkutan dilengkapi dengan cara-cara tertentu yang “cukup dapat menjamin” terciptanya hasil guna yang cukup tinggi dan dapat dinilai secara berkala. “cukup dapat menjamin” dapat diperoleh, misalnya dengan cara mengharuskan tugas seseorang petugas diperiksa oleh petugas yang lain; sedangkan penilaian berkala dapat dilakukan melalui laporan berkala dari dalam dan pemeriksaan keuangan dan pihak luar.

*Berdaya guna:* disini daya guna memiliki dua segi. *Pertama*, ‘‘daya guna melekat’’ pengelolaan keuangan bersangkutan harus dinaikkan setinggi-tingginya; artinya, hasil yang ditetapkan harus dapat dicapai dengan biaya serendah-rendahnya, dari sudut jumlah petugas dan dana yang dibutuhkan; atau, hasil harus dicapai sebesar-besarnya dengan menggunakan petugas dan dana pada tingkat tertentu. *Kedua*, pengelolaan keuangan bersangkutan harus dirancang sedemikian rupa sehingga memperbesar daya guna yang menjadi alat bagi pemerintah daerah untuk menjalankan kegiatan-kegiatannya itu, dan tidak menghambatnya. ‘‘hambatan’’ sampai batas tertentu tidak dapat dielakkan, demi pengawasan, misalnya keharusan tugas memungut penerimaan dilakukan oleh petugas yang lain dari petugas yang mencatat jumlah yang harus dipungut tetapi ‘‘hambatan’’ yang tidak perlu harus dicari dan dikeluarkan dari sistem bersangkutan; misalnya proses mengubah anggaran jangan sampai mengakibatkan proyek terlalu lama ditangguhkan Karena menunggu persetujuan atas usul perubahan anggaran bersangkutan.<sup>22</sup>

*Mudah disesuaikan:* pengelolaan keuangan jangan dibuat sedemikian kaku sehingga sulit menerapkannya, atau menyesuaikannya pada keadaannya berbeda-beda, Karena itu jumlah pegawai, jumlah bagian yang mengurus keuangan jangan hendaknya ditentukan dengan peraturan sedemikian rupa sehingga sulit menjalankan tata usaha

---

<sup>22</sup> Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, Roy Kelly, 1989. Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia. Universitas Indonesia Press Salemba. Jakarta. hlm 84

keuangan bersangkutan jika petugas kurang; atau juga, tat acara mengubah anggaran yang dirancang untuk waktu ketika harga stabil diterapkan mentah-mentah pada waktu inflasi merajalela, ketika ukuran dan volume pekerjaan telah jauh meningkat.

### Hukum Keuangan Negara

Kelangkaan literature tentang hukum keuangan negara, berakibat pada pemahaman secara tidak mendalam mengenai hukum keuangan negara sebagai salah satu substansi hukum public. Hukum keuangan negara mulai dikembangkan pada akhir abad kedua puluh, tatkala negara telah ikut mengatur kepentingan warganya. Walaupun ada literatur saat ini, tetapi tidak memberikan pengertian tentang hukum keuangan negara, kecuali hanya pengertian keuangan negara. Kedua hal ini (hukum keuangan negara dengan keuangan negara) sangat memiliki perbedaan yang prinsipil Karena hukum keuangan negara membicarakan aspek hukum yang terkait dengan keuangan negara. Sementara itu, keuangan negara hanya membicarakan aspek teknis yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara. Perbedaan hukum keuangan negara dengan keuangan negara terdapat dalam tataran yuridis, sehingga tidak boleh dipersamakan pengertian hukum keuangan negara dengan keuangan negara.<sup>23</sup>

Perkembangan hukum keuangan negara dimulai pada akhir abad kedua puluh tatkala negara telah berupaya mencampuri urusan atau kepentingan warganya. Pada

---

<sup>23</sup> Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, Roy Kelly, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*. Universitas Indonesia Press Salemba. Jakarta. hlm 86

saat itu negara memiliki tipe yang membedakan dengan negara klasik yang disebut sebagai negara kesejahteraan modern (*welfare state modern*). Istilah ini digunakan pula Indonesia yang tercemin dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu negara yang berdaulat sehari setelah diproklamirkan kemerdekaannya. Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan dengan cara amandemen dari tahun 1999 sampai tahun 2002, ternyata tetap menganut tipe negara kesejahteraan modern.

Tatkala ditelusuri substansi Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen yang terkait dengan ‘hal keuangan’, tampak bahwa hukum keuangan negara memiliki kaidah hukum yang tertulis, berarti tidak mengenal keberadaan kaidah hukum tidak tertulis. Sebenarnya kaidah hukum tertulis sangat memegang peranan penting dalam perhubungan hukum saat ini maupun ke depan, Karena dibutuhkan suatu kepastian hukum yang bersumber dari kaidah hukum tertulis. Sangat diharapkan munculnya kaidah hukum tertulis dalam rumusan atau pengertian hukum keuangan negara sebagai hukum positif.<sup>24</sup>

Hukum keuangan negara adalah sekumpulan kaidah hukum tertulis yang mengatur hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang yang dikuasai oleh negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pengertian barang yang dikuasai oleh negara dapat berupa barang bergerak

---

<sup>24</sup> M. Ramdhan. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Genta Publishing. Yogyakarta. hlm 93

maupun barang tidak bergerak serta barang berwujud dan tidak berwujud. Penguasaan yang dilakukan oleh negara sesuai dengan substansi dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak memberikan keabsahan untuk memilikinya. Kepemilikan dalam negara hanya berada pada pemilik kedaulatan yaitu rakyat Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut undang-undang dasar.<sup>25</sup>

#### Landasan Hukum Keuangan Negara

Meskipun telah diamandemenkan Undang-Undang Dasar 1945, ternyata Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tetap dipertahankan karena memuat ketentuan yang bersifat *grondnorm* sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Dalam arti pandangan hidup tersebut berimplikasi pada keuangan negara dalam rangka pencapaian tujuan negara. Adapun tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh

---

<sup>25</sup> M. Ramdhan .2013. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Genta Publishing. Yogyakarta. hlm 95

penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

#### Kedudukan Hukum Keuangan Negara

Hukum keuangan negara merupakan amanah dari Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak boleh dikesampingkan dalam berbangsa dan bernegara agar dapat terlaksana pencapaian tujuan negara. Sebenarnya hukum keuangan negara memiliki kedudukan sentral terhadap negara yang menganut tipe negara kesejahteraan modern (*Welfare state modern*) dalam kaitan pencapaian tujuan negara. Hal ini didasarkan pada indikator substansi dan penataan terhadap hukum keuangan negara sebagai hukum positif.

Jika dikaitkan dengan pembagian hukum, berarti hukum keuangan negara berada pada tataran hukum publik. Karena substansinya tertuju pada kepentingan negara. Sekalipun hukum keuangan negara berada pada tataran hukum publik tidak berarti bahwa tidak memiliki ketersinggungan dengan hukum yang dikelompokkan ke dalam hukum privat. Ketersinggungan itu terjadi ketika objek hukum keuangan negara berupa keuangan negara yang pengelolaannya berada pada badan usaha milik negara maupun badan usaha milik daerah. Sebenarnya tidak dapat dipungkiri dalam pengelolaan keuangan negara menunjukkan bahwa hukum keuangan negara memiliki kedudukan yang tidak setara dengan hukum yang tunduk pada hukum privat. Namun,

selalu mengikuti terhadap pengaturan keuangan negara yang berada dalam pengelolaan pada suatu badan usaha milik negara maupun badan usaha milik daerah.<sup>26</sup>

Dominasi yang dimiliki oleh hukum keuangan negara disebabkan karena kelahirannya didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945. Dalam arti, Undang-Undang Dasar 1945 sangat membutuhkan keberadaan hukum keuangan negara sebagai payung hukum (*kader wet*) dalam rangka penataan negara ke depan. Penataan itu ditujukan pada struktur lembaga negara, kementerian negara maupun lembaga nonkementerian yang memerlukan pembiayaan dengan tidak boleh melanggar hukum keuangan negara. Oleh karena negara secara tegas telah menentukan kapasitasnya sebagai negara hukum yang berujung pada penataan hukum tak terkecuali dengan hukum keuangan negara.

Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara. Perhitungan itu ditulis dalam dokumen anggaran dengan rincian perhitungannya disertakan sebagai dokumen lampiran. Akan tetapi, baju hukum perhitungan anggaran pendapatan dan belanja itu sendiri dituangkan dalam bentuk undang-undang. Karena itu, dari segi bentuk atau formatnya, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dan bentuk undang-undang tentang

---

<sup>26</sup> Ahmad Yani. 2002. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm 52

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dokumen yang berisi perhitungan anggaran beserta rinciannya disertakan sebagai lampiran yang tidak terpisahkan dari dokumen perhitungan anggaran itu sendiri.<sup>27</sup>

### Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pada hakikatnya, keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkup yang dimilikinya. Oleh karena ruang lingkup itu menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan negara. Sebenarnya keuangan negara harus memiliki ruang lingkup agar terdapat kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara.

Ketika berbicara mengenai hukum keuangan negara, berarti membicarakan ruang lingkup keuangan negara dari aspek yuridis. Ruang lingkup keuangan negara menurut pasal 2 huruf g UUKN adalah sebagai berikut,

- a. Hak negara untuk memungut pajak,
- b. Hak negara untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang;
- c. Hak negara untuk melakukan pinjaman;

---

<sup>27</sup> <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/66240> Di Akses Pukul 12.00 WIB Senin, 20 Februari 2017

- d. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara;
- e. Kewajiban negara untuk membayar tagihan pihak ketiga;
- f. Penerimaan negara;
- g. Pengeluaran negara;
- h. Penerimaan daerah;
- i. Pengeluaran daerah;
- j. Kekayaan negara/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 negara/perusahaan daerah;
- k. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- l. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.<sup>28</sup>

Badan hukum publik dan badan hukum privat memiliki perbedaan secara prinsipal dalam pengelolaan keuangannya. Badan hukum publik mengelola

---

<sup>28</sup> Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, Roy Kelly, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*. Universitas Indonesia Press Salemba. Jakarta. hlm 97

keuangannya tunduk pada hukum publik dan badan hukum privat mengelola keuangannya tunduk pada peraturan yang terkait dengan keuangan negara. Sementara itu, badan usaha milik negara sebagai persero dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat yang terkait dengan harta kekayaan yang dimilikinya.

Demikian pula pada pasal 2 huruf i UUKN yang menegaskan bahwa kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh negara. Ketentuan ini mengandung makna bahwa kekayaan pihak swasta tatkala memperoleh fasilitas dari negara merupakan pula keuangan negara. Ketika pihak swasta yang memperoleh fasilitas dari negara dalam pergaulan hukum menimbulkan kerugian dan bahkan dinyatakan pailit, berarti negara wajib bertanggung jawab atas beban yang dipikul oleh pihak swasta tersebut. Pada akhirnya, suatu saat negara mengalami kepailitan Karena beban yang dipikul terlalu berat, baik terhadap keuangan negara, yang dikelola oleh pemerintah sebagai badan hukum publik maupun terhadap badan hukum privat.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, Roy Kelly, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*. Universitas Indonesia Press Salemba. Jakarta. hlm 98

## 1. Pengawasan Keuangan Negara

### a. Ruang Lingkup Pengawasan

Awalnya pengawasan keuangan negara memiliki ruang lingkup yang meliputi pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Ruang lingkup pengawasan itu berasal dari *Indische Comptabiliteit Wet (ICW)*, *Instructie en verdure Bepalingen Voor De Algemeene Reijkenkamer (IAR)*, dan *Reglement Voor het Administratief Beheer (RAB)* yang berlaku pada zaman Hindia Belanda. Hal ini dilakukan berdasarkan kepentingan pemerintah Belanda terhadap Hindia Belanda pada saat itu julukan Indonesia sebagai negara jajahan bangsa Belanda.<sup>30</sup>

Setelah berlaku Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, ternyata ICW, IAR, dan RAB tetap berlaku dan bahkan mengalami perubahan berdasarkan kebutuhan negara saat itu. Walaupun perubahan dilakukan tetapi masih dikenal pengawasan internal maupun pengawasan eksternal keuangan negara yang selama ini dikembangkan oleh pakar hukum keuangan negara. Berhubung Karena setiap perubahan yang dilakukan tidak terkait dengan ruang lingkup pengawasan keuangan negara, melainkan hanya tertuju pada substansi pertanggung jawaban keuangan negara. Misalnya,

---

<sup>30</sup> HAW. Widjaja. 2014. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm

lembaga yang berwenang melakukan pemeriksaan keuangan negara. Sejak berlaku paket undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara, berarti tidak berlaku lagi ICW, IAR, dan RAB sebagai produk pemerintah Hindia Belanda. Hal ini mengandung makna bahwa terdapat pergeseran pandangan tentang pengawasan keuangan negara dalam kaitan pengelolaan keuangan negara. Pandangan yang dianut oleh paket undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara adalah pengendalian keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara. Negara demikian, pengawasan internal keuangan negara maupun pengawasan eksternal keuangan negara telah diganti menjadi pengendalian keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara.

Bentuk pengawasan dalam rangka pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dapat berupa;

- e. Pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahannya dalam suatu lingkungan kerja;
- f. Pengawasan yang dilakukan oleh instektorat jenderal, instektorat provinsi, dan instektorat kabupaten/ kota;
- g. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan keuangan dan pembangunan;
- h. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan.

Konsep pengawasan dalam hukum keuangan negara tertuju pada pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam jangka waktu tertentu. Jangka waktu tersebut dikaitkan dengan jangka waktu dalam suatu tahun anggaran, yakni dari bulan januari sampai desember tahun yang bersangkutan. Sesuai jangka waktu itu dapat diketahui bahwa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara telah atau belum mencapai sasaran untuk menunjang fungsi negara sebagai mana termaktub dalam alinea ke IV pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>31</sup>

b. Pengadilan Keuangan Negara

Keuangan negara yang dikelola wajib dilakukan pengendalian agar penggunaannya dapat terarah dalam jangka waktu yang ditentukan. Pengendalian itu merupakan tanggung jawab pemerintah sehingga tidak terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan keuangan negara yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan pasal 58 UUPN disebut sebagai pengendalian intern pemerintah.

Substansi pengendalian intern pemerintah meliputi peningkatan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara serta

---

<sup>31</sup> HAW. Widjaja. 2014. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm

pelaksanaannya berada dalam kewenangan presiden. Pelaksanaannya ditunjukkan kepada pengaturan dan penyelenggaraan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Sebenarnya pengendalian intern pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara dimaksudkan agar pemerintah tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain, termasuk badan bukan badan hukum dan badan hukum itu sendiri. Sebenarnya sistem pengendalian intern hanya sebagai petunjuk dalam rangka pengelolaan keuangan negara yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kegiatan yang terlaksana.<sup>32</sup>

Terkait dengan pemikiran tersebut, dikembangkan unsur sistem pengendalian intern yang berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan dan tolok ukur pengujian efektivitas penyelenggaraan. Pengembangan unsur sistem pengendalian intern perlu dipertimbangkan aspek biaya dan manfaat (*cost and benefit*), sumber daya manusia, kejelasan kriteria pengukuran efektivitas, dan perkembangan teknologi informasi serta dilakukan secara komprehensif. Persenyawaan antara unsur sistem pengendalian intern dengan aspek-aspek sebagaimana di atas, menciptakan kemampuan untuk tidak melakukan pemborosan keuangan negara.

---

<sup>32</sup> <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/66240> Di Akses Pukul 12.00 WIB Senin, 20 Februari 2017

Dalam upaya memperkuat dan menunjang efektivitas penyelenggaraan sistem pengendalian intern dilakukan pengawasan intern dan pembinaannya penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah. Keduanya merupakan organ atau alat perlengkapan yang harus bekerja secara maksimal untuk mencapai sasaran dari sistem pengendalian intern. Ketika salah satu tidak mampu menghasilkan suatu pekerjaan yang telah ditentukan, berarti suatu kegagalan terhadap pelaksanaan sistem pengendalian intern.

Pengawasan intern merupakan salah satu organ atau alat perlengkapan dari sistem pengendalian intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan intern mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi sumber daya manusia, kode etik, standar audit, pelaporan, dan telaahan sejawat. Dalam arti pengawasan intern tidak sekedar dijadikan pranata hukum untuk kepentingan pribadi yang dibebani kewajiban menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, melainkan untuk kepentingan instansi pemerintah. Dengan demikian, keberhasilan pengawasan intern sangat berpengaruh terhadap kelangsungan instansi pemerintah dalam memanfaatkan keuangan negara yang dikelolanya.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Suriansyah Murhani. 2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Laksbang Mediatama. Jakarta. hlm 91

Badan pengawasan keuangan dan pembangunan merupakan lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara yang bertanggung jawab kepada presiden. Berhubung Karena presiden merupakan kepala pemerintahan negara dan pengelolaan keuangan negara merupakan bagian tak terpisahkan dengan pemerintahan negara. Badan pengawasan keuangan dan pembangunan tersebut pengawasannya terarah pada akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu, misalnya;

- a. Kegiatan yang bersifat lintas sectoral;
- b. Kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum negara; dan
- c. Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari presiden.

Kedudukan badan pengawasan keuangan dan pembangunan sebagai aparat pengawas intern pemerintah dalam pengendalian pengelolaan keuangan negara. Dalam sistem manajemen keuangan negara yang benar, keberadaan

lembaga pengawas internal sangat dibutuhkan untuk menjamin kualitas pengelolaan keuangan negara termasuk pertanggungjawabannya. Kedudukan badan pengawasan keuangan dan pembangunan dibutuhkan untuk mendeteksi secara awal adanya perbuatan atau tidak ada perbuatan sehingga terjadi penyimpangan keuangan negara. Penyimpangan itu berada pada instansi

pemerintah yang menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>34</sup>

Lingkup pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawas keuangan dan pembangunan tertuju pada instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah agar pengelolaan keuangan negara terarah pada pembangunan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa atau mewujudkan keadilan sosial sebagai konsekuensi negara kesejahteraan modern. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan keuangan dan pembangunan bukan untuk mencari kesalahan melainkan untuk mengarahkan pengelolaan keuangan negara sehingga tercapai sasaran pembangunan. Apabila terdapat penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara diupayakan dilakukan tindakan-tindakan yang bersifat perbaikan dan bahkan dilakukan pembimbingan agar dapat dikendalikan secara yuridis.

Dalam melaksanakan pengawasannya, badan pengawasan keuangan dan pembangunan berkewajiban membuat laporan hasil pengawasan dan disampaikan kepada instansi pemerintah yang diawasinya. Sementara itu, atas kegiatan kebendaharaan umum negara sebagai mana dimaksud pada pasal 49 ayat (2) PPSPIP, laporan hasil pengawasannya disampaikan kepada menteri keuangan selaku bendahara umum negara dan instansi pemerintah yang

---

<sup>34</sup> Suriansyah Murhani. 2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Laksbang Mediatama. Jakarta. hlm 104

diawasinya. Laporan hasil pengawasan tersebut dilaporkan secara berkala kepada presiden dengan tembusan kepada menteri negara pendayagunaan aparatur negara. Tujuan dari laporan itu diharapkan segera ditindak lanjuti agar pengelolaan keuangan negara tetap sesuai dengan rencana yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>35</sup>

Selain badan pengawasan keuangan dan pembangunan sebagai pengawasan intern pemerintah, dikenal pula inspektorat jenderal atau nama lain yang berwenang melakukan pengawasan keuangan negara yang berada dibawah pemerintah. Tujuan diadakannya inspektorat jenderal atau nama lain adalah untuk menunjang bekerjanya sistem pengendalian intern pemerintah. Inspektorat jenderal atau nama lain secara fungsional melaksanakan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara pada suatu instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang bertanggungjawab kepada menteri/pimpinan lembaga. Pengawasan yang dilakukannya tertuju pada kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang memperoleh pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> <http://zakiyudinfikri-babel.blogspot.co.id/2016/07/pembahasan-apbd-kabupaten-bantul-tahun.html>

<sup>36</sup> Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, Roy Kelly, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*. Universitas Indonesia Press Salemba. Jakarta. hlm 55

## 1. Sumber- Sumber Pendapatan Daerah

### a. Sumber-Sumber Keuangan Daerah

Sumber-sumber keuangan daerah atau pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintahan daerah.

Sumber Keuangan Daerah terdiri dari:

Pendapatan Asli daerah (PAD) yang berdasarkan UU No.22/ 1999 Pasal 79 terdiri dari :

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil retribusi daerah
3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan milik daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

## 2. Dana Perimbangan:

- a. Dana Alokasi Umum
- b. Dana Bagi Hasil

c. Dana Alokasi Khusus <sup>37</sup>

### 3. Macam-macam Pemungutan Pajak Daerah

#### A. Hasil Pajak Daerah

- a. UU No. 28/ 2009 menjelaskan Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- b. Pajak Provinsi: pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor; pajak air permukaan; dan pajak rokok.
- c. Pajak Kabupaten/Kota: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan, serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

#### B. Hasil Retribusi Daerah

---

<sup>37</sup> <http://nonapurple-iniaqu.blogspot.com/2010/12/makalah-keistimewaan-yogyakarta.html> Di Akses Pukul 17.00 WIB Rabu ,14 Desember 2016

- a. Retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b. Setiap pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat sehingga retribusi sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat yang membutuhkan.

Retribusi dikelompokkan menjadi:<sup>38</sup>

1. Retribusi jasa umum: retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Retribusi jasa usaha: retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemda dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya disediakan oleh sektor swasta.

---

<sup>38</sup> R.Widodo Triputro. 2005. *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Program Studi Ilmu Pemerintahan. Yogyakarta. hlm 46

#### Contoh Retribusi Daerah:

- a) Biaya jalan tol
- b) Biaya pangkalan
- c) Biaya penambangan
- d) Biaya potong hewan
- e) Uang muka sewa tanah / bangunan
- f) Uang sempadan dan izin bangunan
- g) Uang pemakaian tanah milik daerah
- h) Biaya penguburan
- i) Biaya pengerukan wc

#### C. Hasil Perusahaan Milik Daerah

Perusahaan milik daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan pemanfaatan umum dan memupuk pendapatan

Tujuannya adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Perusahaan daerah bergerak dalam bidang yg sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah.<sup>39</sup>

Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak di daerah, yg modal utk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

#### D. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Yang Sah

PAD yang sah merupakan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Klasifikasi PAD yang sah berdasarkan Permendagri Nomor 13 tahun 2006 adalah sebagai berikut :

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;

---

<sup>39</sup> Ahmad Yani. 2002. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm 23

- e. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- f. Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- h. Pendapatan denda pajak;
- i. Pendapatan denda retribusi;
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- k. Pendapatan dari pengembalian;
- l. Fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; dan
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.<sup>40</sup>

## 1. Macam-macam Dana Perimbangan atau Dana Transfer

### A. Dana Alokasi Umum

- a) Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap Daerah Otonom (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan.

---

<sup>40</sup> Suriansyah Murhani.2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Laksbang Mediatama. Jakarta. hlm 39

- b) DAU merupakan salah satu komponen belanja pada APBN, dan menjadi salah satu komponen pendapatan pada APBD.
- c) DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.
- d) Dana Alokasi Umum terdiri dari DAU untuk Daerah Provinsi dan DAU untuk Daerah Kabupaten/ Kota
- e) Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota.
- f) DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal.
- g) Kebutuhan fiskal diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Kapasitas fiskal diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan DBH. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

## B. Dana Bagi Hasil

a) Menurut UU No.33/2004 Pasal 1, Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by origin* (daerah penghasil) dan penyaluran berdasarkan realisasi penerimaan.

b) DBH bersumber dari pajak dan sumber daya alam.

DBH yang berasal dari pajak adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan, Biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21. Penetapan Alokasi DBH Pajak ditetapkan oleh Menteri Keuangan. DBH Pajak sendiri disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah.<sup>41</sup>

c) DBH Sumber Daya Alam berasal dari:

- a. Kehutanan
- b. Pertambangan Umum
- c. Perikanan

---

<sup>41</sup> <http://politik.kompasiana.com/2010/11/29/aceh-papua-dki-diakomodir-kenapa-jogja-diteltantarkan-bagian-ii-321922.html>\_Di Akses 11.00 WIB Senin ,5 Desember 2016

- d. Pertambangan Minyak Bumi
- e. Pertambangan Panas Bumi

### C. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah alokasi dari APBN kepada provinsi/ kabupaten/ kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan PemDa dan sesuai dengan prioritas nasional.

#### Arah Otonomi Daerah

- a. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat.
- b. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia.
- c. Dengan otonomi, Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (sharing) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.
- d. Berdasarkan UU No.23 Tahun 2014, Prinsip-prinsip serta Arah Otonomi Daerah adalah sbb :

Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dan prinsip, otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi seluas-luasnya mempunyai arti bahwa daerah otonom diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki meskipun demikian, otonomi bukan berarti penyerahan kewenangan secara bebas begitu saja kepada daerah. Daerah otonom memiliki kewenangan, keleluasaan mengambil keputusan, untuk mengatur dirinya sendiri sesuai dengan pembagian urusan antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah.

Prinsip otonomi yang nyata artinya penangnganan urusan pemerintahan didasarkan pada tugas, wewenang, dan kewajiban yang secara nyata telah ada, berpotensi untuk tumbuh dan hidup serta berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik atau kekhasan masing-masing daerah. Sementara itu, prinsip otonomi yang bertanggung jawab memiliki arti bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus benar-benar sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yaitu untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan tujuan negara Indonesia.

Berdasarkan pasal 5 ayat (4) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 selain menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dan prinsip otonomi yang

nyata bertanggung jawab, penyelenggaraan, otonomi daerah di Indonesia juga menggunakan beberapa asas antara lain:

1. Asas Desentralisasi
2. Asas Dekonsentrasi
3. Tugas pembantuan.

1. Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut Van Der Pot dibagi menjadi Desentralisasi territorial dan Desentralisasi fungsional. Desentralisasi territorial merupakan bentuk lembaga yang didasarkan pada wilayah dan berbentuk otonom, sedangkan Desentralisasi fungsional berbentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu.

Menurut Cheema dan Rondinelli dalam Bastian . Desentralisasi mempunyai pengertian sebagai perpindahan wewenang atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintahan manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah. Sementara itu, menurut Pasal 1 ayat 8 Undang-undang No 23 Tahun 2014 Desentralisasi merupakan ‘penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah

otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Desentralisasi memiliki berbagai macam tujuan yang dapat diklasifikasi kedalam dua kategori, yaitu peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan. Tujuan Desentralisasi sangat dipengaruhi oleh kesepakatan dalam konstitusi suatu negara terhadap arah pertumbuhan (*direction of growth*) yang akan dicapai.

## 2. Asas Dekonsentrasi

Asas Dekonsentrasi menurut Walfer dalam Widjaja (2013:35) merupakan pelimpahan wewenang pada pejabat atau kelompok pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat dalam wilayah administrasi. Dekonsentrasi juga dapat diartikan sebagai sentralisasi yang diperhalus, yaitu memberi kepercayaan kepada pejabat diluar kantor pusatnya untuk menjalankan kebijakan administratif di wilayah kerjanya.

Dekonsentrasi berdasarkan Pasal 1 ayat 9 Undang-undang No 23 Tahun 2014 yaitu “pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.”

### 3. Tugas pembantuan (*Medebewin*)

Selain Asas Desentralisasi dan Dekonsentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia juga menerapkan asas pembantuan (*Medebewin*). Menurut Bagir Manan (1994:31), *Medebewin* diartikan sebagai, pembantu dalam penyelenggara kepentingan dari pusat atau daerah yang mempunyai tingkat lebih tinggi terhadap daerah di bawahnya dan dilaksanakan oleh perangkat daerah. *Medebewin* sering disebut juga dengan *sertatantra*/ tugas pembantuan.

Tugas Pembantuan menghendaki pemerintah pusat atau pemerintah daerah otonom yang lebih tinggi untuk menyerahkan urusannya menurut peraturan perundang-undangan merupakan kewenangannya kepada daerah otonom dibawahnya. Daerah otonom yang disertai ini kemudian melaksanakan melalui perangkat-perangkat daerah (*dinas-dinas*) dan bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Pasal 1 ayat 10 Undang-undang No 23 Tahun 2014 memberikan definisi bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah provinsi, kabupaten atau kota dan atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten kota dan atau desa, serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> M.Ramdhan .2013. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Genta Publishing. Yogyakarta. hlm

a. Pengertian APBD secara Umum

Yang dimaksud dengan APBD antara lain :

1. Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD.
2. APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan pemerintah tentang APBD.
3. Pejabat pengelola keuangan daerah adalah pejabat dan atau pegawai daerah yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku diberi kewenangan tertentu dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah.
4. Pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tersebut kepada DPRD.

5. Bendahara umum daerah adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh PKUPKD untuk mengelola penerimaan dan pengeluaran kas daerah serta segala bentuk kekayaan daerah lainnya.
6. Penggunaan anggaran daerah adalah pejabat pemegang kekuasaan penggunaan Anggaran Belanja Daerah.
7. Kas daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh bendahara umum daerah.
8. Pemegang kas adalah setiap orang yang ditunjuk dan disertai tugas melaksanakan kegiatan kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan APBD di setiap unit kerja pengguna anggaran daerah.
9. Dana cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif cukup besar yang tidak dibebankan dalam satu tahun anggaran.
10. Penerimaan daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu.
11. Pengeluaran daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu.
12. Pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah.
13. Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah.

14. Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah.
15. Sisa lebih Perhitungan APBD tahun lalu, adalah selisih lebih realisasi pendapatan terhadap realisasi belanja daerah dan merupakan komponen pembiayaan.
16. Barang daerah adalah semua barang milik daerah yang berasal dari pembelian dengan dana yang bersumber seluruhnya atau sebagian dari APBD dan atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
17. Utang daerah adalah jumlah uang yang wajib dibayar daerah sebagai akibat penyerahan uang, barang, dan atau jasa kepada daerah atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
18. Piutang daerah adalah jumlah uang yang menjadi hak daerah atau kewajiban pihak lain kepada daerah sebagai akibat penyerahan uang, barang, dan atau jasa oleh daerah atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
19. Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang, sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan.

20. Perangkat daerah adalah orang atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan sesuai dengan kebutuhan daerah.<sup>43</sup>

### 3. Pelaksanaan APBD

#### *Bagian Pertama: Penerimaan dan Pengeluaran APBD*

1. Setiap perangkat daerah yang mempunyai tugas memungut atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan intensifikasi pemungutan pendapatan tersebut. Semua manfaat yang bernilai uang berupa komisi, rabat, potongan bunga atau nama lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan jasa dan dari penyimpanan dan atau penempatan uang daerah merupakan pendapatan daerah. Pendapatan daerah disetor sepenuhnya tepat pada waktunya ke kas daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Semua manfaat yang bernilai uang tersebut dibubukan sebagai pendapatan daerah dan dianggarkan dalam APBD.

---

<sup>43</sup> M.Ramdhan .2013. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Genta Publishing. Yogyakarta. hlm 82

2. Tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD dan ditempatkan dalam lembar daerah. Tindakan dimaksud tidak termasuk penerbitan surat keputusan yang berkaitan dengan kepegawaian yang formasinya sudah ditetapkan sebelumnya dan pelaksanaan anggaran apabila rancangan APBD tidak atau belum disetujui oleh DPRD.
3. Untuk setiap pengeluaran atas beban APBD diterbitkan Surat Keputusan Otorisasi atau surat keputusan lainnya yang disamakan dengan itu oleh pejabat yang berwenang. Surat Keputusan Otorisasi merupakan dokumen APBD yang menjadi dasar setiap pengeluaran atas beban APBD.
4. Setiap pembebanan APBD harus didukung oleh bukti-bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih. Setiap orang diberi wewenang menandatangani dan atau mengesahkan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBD serta bertanggung jawab atas kebenaran dan akibat dari penggunaan bukti tersebut. Bukti tersebut anatar lain kuitansi, faktur, surat penerimaan barang, perjanjian pengadaan barang dan jasa.
5. Penggunaan anggaran daerah mengajukan Surat Permintaan Pembayaran untuk melaksanakan pengeluaran, Pembayaran yang membebani APBD dilakukan dengan Surat Pemerintah Membayar. Bendahara umum daerah membayar berdasarkan surat Perintah Membayar. Surat Perintah Membayar merupakan dokumen APBD yang menjadi dasar untuk

melakukan pembayaran atas beban APBD. Surat Perintah Membayar ditetapkan oleh bendahara umum daerah atau pejabat yang ditetapkan oleh bendahara umum daerah.

6. Gaji PNS Daerah dibebankan dalam APBD PNS daerah dapat diberikan tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan yang objektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PNS daerah yang diperbantukan pada BUMD atau unit usaha lainnya, gajinya menjadi beban BUMD atau Unit Usaha yang bersangkutan. Pembiayaan pension PNS daerah yang diangkat oleh pemerintah daerah menjadi tanggung jawab daerah. Tambahan penghasilan diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan prestasi kerja, tempat bertugas, dan kelangkaan profesi. PNS daerah adalah PNS daerah yang diangkat oleh pemerintah daerah mulai tanggal 1 januari 2001.
7. Penggunaan anggaran belanja tidak tersangka diberitahukan kepada DPRD.

44

### *Bagian Kedua: Pengelolaan Barang Daerah*

1. Kepala Daerah mengatur pengelolaan barang daerah.

---

<sup>44</sup> M.Ramdhan .2013. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Genta Publishing, Yogyakarta. hlm 85

Pencatatan barang daerah dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah daerah. Sekretaris daerah, Sekretaris DPRD dan kepala dinas atau lembaga teknis adalah pengguna dan pengelola barang bagi sekretariat daerah atau sekretariat DPRD atau dinas daerah atau lembaga teknis daerah yang dipimpinnya. Pengelolaan barang daerah meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, penyimpanan dan penyaluran, pemeliharaan, penghapusan dan pengendalian. Pencatatan berdasarkan standar akuntansi pemerintah daerah dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kondisi tiap-tiap daerah.

2. Pengadaan barang dan jasa hanya dapat dibebankan kepada APBD sepanjang barang dan atau jasa tersebut diperlukan untuk pelaksanaan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah yang bersangkutan. Pengadaan barang dan jasa atas beban APBD diatur lebih lanjut dengan keputusan kepala daerah.
3. Pengguna barang wajib mengelola barang daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Dalam hal pengelolaan barang daerah menghasilkan penerimaan maka penerimaan tersebut disetor seluruhnya langsung ke kas negara.

#### *Bagian Ketiga: Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah*

Penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada standar akuntansi keuangan pemerintah daerah yang berlaku.

Standar akuntansi keuangan pemerintah daerah adalah pedoman atau prinsip-prinsip yang mengatur perlakuan akuntansi yang menjamin konsistensi dalam pelaporan keuangan.

Sepanjang standar akuntansi keuangan pemerintah daerah belum tersusun, daerah dapat menggunakan standar yang dipergunakan saat ini. Perubahan menuju penerapan standar akuntansi keuangan dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kondisi masing-masing pemerintahan daerah.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> <http://mitrapustaka.blogspot.co.id/2010/08/strategi-peningkatan-keuangan-daerah.html> Di Akses Pukul 21.00 WIB Sabtu, 18 Februari 2017