

## Prinsip Akuntabilitas Dalam Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah Berbasis Wajar Tanpa Pengecualian

R.A. Rini Anggraini<sup>1</sup>, Iwan Rachmad Soetijono<sup>2</sup>, Barlian Ary Ajiwijaya<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Jember

[barlianaji@gmail.com](mailto:barlianaji@gmail.com)

### ABSTRAK :

Keuangan daerah adalah hak dan kewajiban. Hak merupakan hak daerah untuk mencari sumber pendapatan daerah berupa memungut pajak daerah, retribusi daerah atau sumber-sumber penerimaan lain yang sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Sedangkan kewajiban adalah kewajiban daerah untuk mengeluarkan uang dalam rangka melaksanakan semua urusan pemerintahan daerah. Dalam pelaksanaannya pengelolaan keuangan yang dilakukan tiap-tiap daerah dipertanggung jawabkan kepada badan pemeriksa keuangan (BPK). Daerah yang dikategorikan baik dalam pengelolaan keuangan maka akan mendapatkan penghargaan berupa opini wajar tanpa pengecualian (WTP). Prinsip Akuntabilitas dalam mewujudkan pengelolaan berbasis WTP dapat dimaknai sebagai upaya pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi.

**Kata kunci :** Keuangan Daerah, Prinsip Akuntabilitas

### ABSTRACT:

*Regional finance is a right and obligation. Rights are regional rights to seek regional revenue sources in the form of collecting regional taxes, regional levies or other sources of revenue in accordance with applicable laws and regulations. Meanwhile, the obligation is the obligation of the region to issue money in order to carry out all regional government affairs. In its implementation, the financial management carried out by each region is accountable to the Supreme Audit Board (BPK). Regions that are categorized as good in financial management will receive an award in the form of an unqualified opinion (WTP). The Principle of Accountability in realizing WTP-based management can be interpreted as an effort to be accountable by creating oversight through the distribution of power in various government institutions so as to reduce the accumulation of power while creating conditions of mutual supervision.*

**Key word :** Regional Finance, Principles of Accountability

## **PENDAHULUAN**

Berdasarkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dijelaskan bahwasanya Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”.Berdasarkan Uraian pasal tersebut dapat didefinisikan bahwasannya negara kesatuan republic Indonesia terbagi atas daerah provinsi, daerah kabupaten dan juga daerah kota, dimana untuk pelaksanaan pemerintahan di negara Indonesia terbentuk dari pemerintahan di pusat dan pemerintahan di daerah. Dari penjelasan tersebut maka dapat diketahui bahwasannya otonomi daerah merupakan ketentuan pokok yang memiliki artian bahwasananya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilakukan berdasarkan atas pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui kepala daerah guna bisa melaksanakan pemerintahan di daerah dengan usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah itu sendiri diluar adanya keikutsertaan pemerintah pusat

Pembangunan nasional yang dilaksanakan saat ini bertujuan untuk mewujudkan suatu tatanan masyarakat yang adil dan makmur merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat dan dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib dan dinamis ditengah pergaulan internasional yang berdaulat. Pembangunan nasional yang meliputi keseluruhan pembangunan tidak terkecuali pembangunan daerah yang dilaksanakan secara terpadu dan serasi serta diarahkan agar pembangunan yang berlangsung di setiap daerah benar-benar sesuai prioritas dan potensi yang dimiliki oleh daerah.

Untuk mengoptimalkan pembangunan, sehingga tersebar secara merata diseluruh pelosok tanah air perlu diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab atas dasar keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka dari itu, keuangan daerah memegang peranan yang sangat penting dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Oleh karena itu, dalam pengelolaanya harus dilakukan secara efektif dan efisien. Berkaitan dengan hal tersebut, berbagai cara untuk memperoleh sumber keuangan dan untuk apa saja sumber keuangan tersebut menjadi perhatian utama bagi pemerintah daerah. Menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

tentang Pemerintah Daerah, diuraikan sebagai berikut : “ Penyerahan sumber keuangan daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintah kepada Daerah yang di selenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar, pemerintah pusat dapat menggunakan instrument DAK untuk membangun daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai”<sup>1</sup>.

Berdasarkan pengertian di atas menunjukkan bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah yang harus ada dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah seperti yang disebut di danai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran.<sup>2</sup> Selanjutnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa, Dalam rangka penyusunan RAPBD Satuan Kerja Perangkat Daerah

---

<sup>1</sup> Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah

<sup>2</sup> Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2003 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

(SKPD) selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.<sup>3</sup>

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, tiap-tiap daerah memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pasal 179 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 menguraikan, APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.<sup>4</sup> Berdasarkan Pasal 181 dikemukakan bahwa Kepala Daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokument-dokument pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Dalam proses pelaksanaannya, anggaran di bagi menjadi 4 (empat) periode yang kesemuanya sudah tercantum dalam APBD, akan tetapi jika dalam pelaksanaannya ada kekurangan dan ketidaksesuaian dikarenakan faktor teknis dan non teknis maka diadakan anggaran perubahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggung jawaban kepada masyarakat.<sup>5</sup> Untuk menjamin kelancaran pelaksanaan dalam rangka pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah dan menghindari adanya penyelewengan, maka perlu diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan itu, menurut ketentuan Pasal 86 ayat (3) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015, bahwa :

Ayat (3) menyatakan bahwa :

Pedoman tentang penyusunan, perubahan, dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya ayat (6) menyatakan bahwa :

---

<sup>3</sup> Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

<sup>4</sup> Undang - Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

<sup>5</sup> Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah

Pedoman tentang pengurusan, pertanggung jawaban, dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup>

Pengelolaan keuangan daerah dalam pelaksanaannya diawasi oleh badan pemeriksa keuangan (BPK). Menurut Undang-Undang No 15 Tahun 2006, Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pasal 6 ayat (1) Mengatakan Bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia akan menjadi badan superior karena jangkauan matra dan objek pemeriksaannya tidak lagi terbatas pada tanggung jawab keuangan negara. Tetapi meluas pada pengelolaan keuangan negara yang terdapat pada seluruh lembaga pemerintahan, baik yang dapartermen, Kementriaan, lembaga non-dapartemen, maupun kejaksanaan. Lingkup Pemeriksaan BPK mencakup seluruh Keuangan Negara sebagai mana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 jenis pemeriksaan yaitu: pemeriksa keuangan (*financial audit*), pemeriksaan kerja (*operational audit*), pemeriksaan dengan tujuan tertentu (*special audit*). Tujuan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terdiri atas: a. Pemeriksa atas penguasaan dan pengurusan keuangan b. Pemeriksaan atas ketaatan pada peraturan perundangan yang berlaku c. Pemeriksaan atas kehematan dan efisiensi dalam penggunaan Keuangan Negara d. Pemeriksaan efektivitas pencapaian tujuan<sup>7</sup>.

Hasil setiap Pemeriksaan yang di lakukan 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 temuaan, kesimpulan dan rekomendasi. c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan

---

<sup>6</sup> Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah

<sup>7</sup> Atmajas Arifin P.S., *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*. Raja Grafindo. Jakarta. 2010.

menghasilkan kesimpulan.<sup>8</sup> Terdapat empat jenis opini yang dapat di berikan oleh pemeriksaan atas nama Badan Pemeriksa Keuangan setelah melakukan pemeriksaan. Opini tersebut adalah sebagai berikut: a. Opini wajar tanpa pengecualiaan (*unqualified opinion*) b. Opini wajar dengan pengecualiaan (*qualified opinion*) c. Opini tidak wajar (*adversed opinion*) d. Pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Dalam pelaksanaannya pengelolaan keuangan yang dilakukan tiap-tiap daerah dipertanggung jawabkan kepada badan pemeriksa keuangan (BPK), badan pemeriksa keuangan (BPK) mempunyai akuntabilitas dalam mengawasi pelaksanaan pengelolaan keuangan yang dilakukan tiap daerah. Daerah yang dikategorikan baik dalam pengelolaan keuangan maka akan mendapatkan penghargaan berupa opini wajar tanpa pengecualian (WTP), yang menjadi perhatian oleh penulis ialah pemberian wajar tanpa pengecualian (WTP). Seperti yang diketahui tidak semua daerah mendapatkan indeks prestasi tersebut dan bukan berarti bahwa dalam pengelolaan tiap daerah yang tidak mendapatkan wajar tanpa pengecualian ini buruk atau bermasalah (tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan). Penelitian ini dimaksud untuk mengetahui bagaimana pengelolaan keuangan yang baik berdasarkan badan pemeriksa keuangan serta pertanggungjawaban badan pemeriksa keuangan dalam mengeluarkan penghargaan wajar tanpa pengecualian. Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, penulis tertarik untuk mengkajinya dalam penelitian yang berjudul “Prinsip Akuntabilitas Dalam Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah Berbasis Wajar Tanpa Pengecualian.”

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu, cara ilmiah, data tujuan, dan kegunaan. Cara ilmiah berarti kegiatan itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris, dan sistematis.<sup>9</sup> Metode penelitian merupakan faktor terpenting dalam setiap penulisan karya ilmiah. Suatu karya ilmiah harus mengandung kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah

---

<sup>8</sup> *Ibid*, h.118

<sup>9</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung : Alfabeta, 2009), h.. 2

sehingga hasil karya ilmiah tersebut dapat mendekati kebenaran yang sesungguhnya. Oleh karena itu, menggunakan suatu metode dalam suatu penelitian merupakan ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk mendapatkan suatu kebenaran hukum dengan cara menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi, yang pada akhirnya dapat ditarik suatu kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Metode penelitian pada karya ilmiah merupakan epistemologis yang penting dan dapat dikemukakan dalam bab tersendiri secara rinci dan jelas. Pada bidang ilmu tertentu, metode tidak diuraikan dalam bab tersendiri, tetapi merupakan bagian dari pendahuluan (pada subbab tersendiri). Pada metode penelitian dapat diuraikan tentang tempat dan waktu penelitian, populasi, sampel, dan informan, definisi operasional, hipotesis dan uraian lain yang diperlukan. Urutan dan komponen metode penelitian bergantung pada bidang ilmu yang akan dikaji.<sup>10</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **Urgensi Prinsip Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah dan Opini Audit Wajar Tanpa Pengecualian Sebagai Simbol Kepercayaan Publik**

Pemerintahan daerah dalam arti yang pertama menunjuk pada lembaga atau organnya. Maksudnya pemerintahan daerah adalah organ atau badan atau organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Sedangkan pemerintahan daerah dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya. Pemerintahan Daerah adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi. Merujuk pada uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah berhubungan dengan otonomi daerah.

Pemerintahan Daerah otonom adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui

---

<sup>10</sup> Universitas Jember, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember*, Edisi Ketiga. (Jember : Jember University Press, 2011), h. 22

supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah<sup>11</sup>, daerah lainnya tidak bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Namun demikian sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.

Secara umum, kewenangan pemerintahan daerah mencakup semua urusan dalam bidang pemerintahan, kecuali urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Kewenangan pemerintah daerah, menurut UU No. 32 Tahun 2004, ada kewenangan yang bersifat wajib dan yang bersifat pilihan. Kewenangan bersifat wajib maksudnya adalah yang mencakup semua urusan pemerintahan dalam ukuran daerah. Sementara kewenangan yang bersifat pilihan adalah meliputi segala urusan pemerintahan yang secara nyata ada serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah setempat sesuai dengan kondisi dan kekhasan masing-masing.

Kewenangan-kewenangan pemerintah daerah yang bersifat wajib, baik itu pemerintah Provinsi, maupun Kabupaten/Kota, menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan sebagai berikut : Perencanaan dan pengendalian pembangunan; Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; Penyediaan sarana dan prasarana umum; Penanganan kesehatan; Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; Pemberian fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah; Pengendalian lingkungan hidup; Pelayanan pertahanan; Pelayanan kependudukan dan catatan sipil; Pelayanan administrasi umum dan pemerintahan; Pelayanan administrasi penanaman modal; Penyelenggaraan berbagai pelayanan dasar yang lain; Pelayanan berbagai urusan yang diamanatkan perundang-undangan

---

<sup>11</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2011) h. 26.



Salah satu tugas pemerintah adalah mengatur dan mengelolah leuangan daerah secara transparan dan sesuai dengan topoksinya. Keuangan daerah adalah hak dan kewajiban. Hak merupakan hak daerah untuk mencari sumber pendapatan daerah berupa memungut pajak daerah, retribusi daerah atau sumber-sumber penerimaan lain yang sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Sedangkan kewajiban adalah kewajiban daerah untuk mengeluarkan uang dalam rangka melaksanakan semua urusan pemerintahan daerah.

Reformasi keuangan daerah dapat dikatakan merupakan peluang terbesar sekaligus ancaman yang diperoleh pemerintah daerah dan DPRD, untuk menunjukkan kemampuan menggali dan mengelola anggaran daerah tanpa terlalu banyak campur tangan dari pemerintah pusat. Kemampuan keuangan daerah adalah kemampuan keuangan daerah dalam membiayai urusan-urusan rumah tangganya, khususnya yang berasal dari pendapat asli daerah. Pendapatan asli daerah sampai saat ini merupakan sektor yang sangat diharapkan dan diandalkan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.<sup>12</sup>

Pengelolaan keuangan daerah yang bertumpu/berfokus pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tercermin dari besarnya jumlah alokasi anggaran untuk kepentingan publik serta jumlah partisipasi masyarakat yang ikut dalam perencanaan, pelaksanaan serta pengawasan keuangan daerah. Maka dari itu, pengelolaan daerah diharuskan untuk transparan dan mempunyai akuntabilitas yang tinggi sehingga tercipta pengelolaan daerah yang efektif dan efisien. Berdasarkan pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 yang dimaksudkan pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawas keuangan daerah.

---

<sup>12</sup> Lihat pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Tersedianya sumber keuangan daerah merupakan faktor yang sangat penting untuk keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Koentjoro Purbopranoto menyatakan bahwa : “Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah dalam prakteknya menimbulkan kekecewaan dan ketidakpuasan bagi daerah yang bersangkutan dikarenakan dengan sumber-sumber keuangan yang nyata dan alat-alat kelengkapan pemerintah daerah yang mampu mengerjakan tugasnya”<sup>13</sup>

Kekuatan daerah dalam pelaksanaan otonomi banyak ditopang dari sektor Pendapatan Asli Daerah, makin tinggi pendapatan asli daerah, maka makin tinggi pula akselerasi pemerintahan daerah untuk melakukan pembangunan struktur maupun infrastrukturnya. Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menetapkan mengenai sumber pendapatan daerah, yang berbunyi Sumber pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah meliputi :

- a. Hasil pajak daerah;
- b. Hasil retribusi daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD.
- e. Pendapatan transfer; dan
- f. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Menurut Mamesah ada dua unsur penting mengenai keuangan daerah yaitu:

- a. semua hak dimaksudkan sebagai hak untuk memungut pajak daerah, retribusi daerah dan/atau penerimaan dan sumber-sumber lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku merupakan penerimaan daerah sehingga menambah kekayaan daerah; dan
- b. kewajiban daerah dapat berupa kewajiban untuk membayar atau mengeluarkan uang sehubungan adanya tagihan kepada daerah dalam rangka pembiayaan rumah tangga daerah serta pelaksanaan tugas umum dan tugas pembangunan oleh daerah yang bersangkutan.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Koentjoro Purbopranoto. 1975. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni. Bandung. H 123

<sup>14</sup> Mamesah, D. J. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. (Jakarta: Grafindo. 2995) h. 16

Keuangan daerah adalah segala unsur-unsur keuangan atau kekayaan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah secara keseluruhan. Lingkup yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Kekayaan daerah yang secara langsung dikelola oleh pemerintah daerah sesuai dengan tingkat otonominya masing-masing serta berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan tanggung jawab baik dalam bidang pemerintahan maupun dalam bidang pembangunan. Pengelolaan atas penerimaan daerah meliputi penganggaran atau penetapan target hendaknya dikaitkan dengan potensi-potensi nyata yang dapat direalisasikan sehingga dapat diterapkan sebagai model untuk segala pembiayaan. Demikian pula pengelolaan atas anggaran belanja itu sendiri hendaknya direncanakan dengan baik, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku, sehingga pada akhirnya dapat diterima pertanggungjawabannya. Sedangkan pertanggungjawaban itu sendiri harus mendapat persetujuan dari legislatif dan dari pejabat yang berwenang untuk itu.
- b. Kekayaan milik daerah yang dipisahkan, yaitu seluruh uang dan barang yang pengurusannya tidak dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, tetapi diselenggarakan oleh perusahaan daerah sesuai dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah dan dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku.<sup>15</sup>

Sumber keuangan yang dapat dijadikan sasaran pemerintah daerah antara lain:

- a. perimbangan pembagian sumber-sumber keuangan yang diterima oleh suatu daerah tertentu;
- b. sumber yang lain adalah subsidi, bantuan langsung dari pemerintah pusat kepada daerah;
- c. pemerintah daerah juga dapat mengadakan kegiatan-kegiatan usaha yang bisa menghasilkan pendapatan;
- d. pemerintah daerah juga dapat mengadakan kegiatan-kegiatan yang bisa menghasilkan pendapatan; dan
- e. kemungkinan pemerintah daerah untuk meminjam dana-dana kredit yang ringan.

---

<sup>15</sup> *Ibid.* h. 22

Sumber pendapatan tersebut merupakan pendapatan yang diperoleh dari daerah atau biasa disebut dengan pendapatan asli daerah. Seluruh sumber pendapatan asli daerah yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan bagi daerah. Seperti halnya dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah baik tingkat provinsi, kota/kabupaten pun juga menyusun perencanaan dan pengelolaan anggaran yang akan dilaksanakan dalam satu tahun ke depan. Peraturan Pemerintah Dalam Negeri (Permendagri) 13 tahun 2006 disebutkan bahwa semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD adalah rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Ruang lingkup keuangan negara meliputi : hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; penerimaan negara; pengeluaran negara; penerimaan daerah; pengeluaran daerah; 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; kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Yang dimaksud dengan “kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah” meliputi kekayaan yang dikelola oleh

orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.<sup>16</sup>

Bahasan ruang lingkup keuangan daerah meliputi hak daerah, kewajiban daerah, penerimaan daerah, pengeluaran daerah, kekayaan daerah dan kekayaan pihak lain yang dikuasai daerah. Secara lebih rinci dapat dijelaskan bahwa ruang lingkup keuangan daerah meliputi hal-hal dibawah ini :

- a. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan daerah, adalah keseluruhan uang yang masuk ke kas daerah. Pengertian ini harus dibedakan dengan pengertian pendapatan daerah karena tidak semua penerimaan merupakan pendapatan daerah. Yang dimaksud dengan pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
- d. Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah. Seringkali istilah pengeluaran daerah tertukar dengan belanja daerah, yang dimaksud dengan belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
- e. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum. UU keuangan negara menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan kekayaan pihak lain adalah meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

---

<sup>16</sup> BPKAD Kabupaten Banjar. *Ruang Lingkup Keuangan Daerah*. Di akses pada tanggal 31 Agustus 2018 pada pukul 11.45 dari <http://bpkad.banjarkab.go.id/index.php/20117/12/07/ruang-lingkup-keuangan-daerah/>

Pada dasarnya pemerintahan daerah mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengelola keuangan daerahnya. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan kekuasaan yang didalam hukum yaitu kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak yang dimiliki oleh pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Kewenangan sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.

- a. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang di maksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
- b. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya;
- c. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk wewenang tertentu).<sup>17</sup>

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara hukum yang menganut sistem hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang. Setiap perbuatan pemerintah di isyaratkan harus bertumpu pada wewenang yang sah. Tanpa adanya wewenang yang sah, seorang pejabat atau badan hukum tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber asal kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan yaitu:

- a. Kewenangan atribut Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atribut ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atribut mengenai tanggung

---

<sup>17</sup> Nur Basuki Winarno, *Penyalagunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, h. 65.

jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

- b. Kewenangan delegative Kewenangan delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegatif;
- c. Kewenangan mandate Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandate terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.<sup>18</sup>

Yang dapat ditarik kesimpulan dari teori kewenangan adalah tidak menyalagunakan kekuasaan yang ada pada pejabat atau badan yang diberikan wewenang guna memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan bagi semua masyarakat. jika dikaitkan dengan kewenangan daerah maka pengelolaan daerah berdasarkan teori kewenangan adalah walaupun pemerintahan mempunyai keleluasaan dalam mengatur keuangan daerahnya tapi tetap pada batas-batas sesuai dengan hukum yang berlaku. Hal ini sesuai dengan pengertian akuntabilitas.

Menurut Penjelasan UU 28/1999 tersebut, Asas **Akuntabilitas** adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Miftah Thoha menjelaskan bahwa salah satu wujud dari akuntabilitas itu ialah agar semua produk hukum dan kebijakan yang menyangkut kehidupan rakyat banyak harus diupayakan didasarkan atas undang-undang. Peraturan perundang-undang dijadikan sebagai salah satu indikator dalam mengukur proses penyelenggaraan pemerintahan. Dengan produk hukum yang berupa undang-undang ini rakyat mempunyai akses untuk mengatur dan mengendalikannya.<sup>19</sup> Krina menyatakan ketiga prinsip (transparansi, akuntabilitas dan partisipasi) tidaklah dapat berjalan sendiri-sendiri, ada hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi, masing-masing

---

<sup>18</sup> *Ibid*, H. 70.

<sup>19</sup> Miftah Thoha. 2007. Birokrasi dan Politik di Indonesia, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, h. 58.

adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai prinsip yang lainnya, dan ketiganya adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai manajemen publik yang baik<sup>20</sup>. Walaupun begitu, akuntabilitas menjadi kunci dari semua prinsip ini, Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances sistem*)<sup>21</sup>. Akuntabilitas merupakan prasyarat penting untuk bisa menciptakan efisiensi produksi dan pelayanan jasa publik. Akuntabilitas juga merupakan salah satu instrumen untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Keterbukaan dalam pengelolaan daerah menjadi tujuan utama dalam prinsip akuntabilitas sehingga menimbulkan kepercayaan ditengah masyarakat, jika terjadi penyalahgunaan pengelolaan keuangan dapat dipertanggung jawabkan. Hal ini diatur dalam PP No.5 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, secara normativ sudah disebutkan bahwa Laporan Pertanggungjawaban keuangan harus meliputi :

- a. Laporan Perhitungan Anggaran
- b. Nota Perhitungan APBD
- c. Laporan Aliran Kas
- d. Neraca Daerah

Di samping itu Nota Perhitungan APBD harus memuat perbandingan antara realisasi pelaksanaan APBD dengan APBN, selisih realisasi penerimaan dengan anggaran penerimaan dan realisasi pengeluaran dengan anggaran pengeluaran. Komponen *normative* itu harus tercermin dalam pertanggungjawaban Gubernur. Dalam melakukan analisis dapat dilakukan dengan membuat “matrik” yang dapat menggambarkan bagaimana realisasi pelaksanaan APBD dan APBN, realisasi penerimaan dengan anggaran penerimaan, dan realisasi pengeluaran dengan anggaran pengeluaran. Dalam hal ini DPRD dapat mempertanyakan alasan terdapatnya perbedaan tersebut termasuk realisasi yang melebihi target dari anggaran penerimaan. Laporan pengelolaan keuangan daerah yang telah terjadi memang telah diatur

---

<sup>20</sup> Leny Novianti, 2015. Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah, Pekanbaru: LPPM Uin Suska Riau, h. 59.

<sup>21</sup> Leny Novianti, *Op. Cit*, 60.



dalam peraturan perundang-undangan, akan tetapi jika dalam pengelolaan keuangan daerah prinsip akuntabilitas kita terapkan maka akan mencerminkan bentuk dari pemerintahan yang baik, baik dalam segi transparansi pengelolaan keuangan dan timbulnya kepercayaan terhadap masyarakat kepada pemerintah.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Karena pemerintah bertanggungjawab baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumberdaya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat. urgensi kenapa prinsip akuntabilitas ini perlu diterapkan dalam pemerintahan khususnya pada pengelolaan keuangan agar timbulnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan mewujudkan pemerintahan yang *good governance*.

Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas Laporan Keuangan merupakan impian seluruh institusi baik pusat maupun daerah, sebab dengan opini tersebut institusi yang bersangkutan dapat mengeskpresikan akuntabilitasnya sebagai entitas kepada para stakeholdernya (publik/masyarakat). Dengan memperoleh opini WTP tersebut, tingkat kepercayaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) akan semakin meningkat dan bermanfaat untuk membuat keputusan. Untuk memperoleh Opini WTP, LKPD harus disusun dengan memenuhi kriteria yaitu sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap perundangundangan yang berlaku dan efektifitas Sistem Pengendalian Intern (SPI). Strategi yang diterapkan untuk mempertahankan opini WTP adalah memenuhi keempat kriteria tersebut dan harus didukung oleh komitmen dari Kepala Daerah untuk melakukan transparansi dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Komitmen harus konsisten dijalankan serta didukung oleh seluruh pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah. Untuk mendukung komitmen tersebut diperlukan kebijakan publik untuk perubahan baik internal dan eksternal.

## **PENUTUP**

Akuntabilitas menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Karena pemerintah bertanggungjawab baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumberdaya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat. urgensi kenapa prinsip akuntabilitas ini perlu diterapkan dalam pemeritahan khususnya pada pengelolaan keuangan agar timbulnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan mewujudkan pemerintahan yang *good governance*. Komitmen harus konsisten dijalankan serta didukung oleh seluruh pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah. Untuk mendukung komitmen tersebut diperlukan kebijakan publik untuk perubahan baik internal dan eksternal

Prinsip akuntabilitas tidak digunakan sebagai komponen utama dalam pengelolaan keuangan daerah tapi lebih dipertgaskembali bagaimana kemampuan sumber daya manusia itu sendiri. Sumber daya manusia merupakan bahan pokok yang perlu di perbaiki. Sehingga Ketika suatu daeah mempunyai sumber daya manusiayang bagus maka secara langsung perkembangan didaerah tersebutakan terlihat. Dalam memperoleh opini wajar tanpa pengecualian, tugas yang harus dipahami terlebih dahulu untuk tiap-tiap daerah adalah bagaimana tugas dan wewenang daerah itu sendiri untuk mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian. Jika daerah bisa menjalankan tugas dan wewenag daerah dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan maka secara tidak langsung opini wajar tanpa pengecualian menjadi penghargaan ayang akan diterima tanpa perlu dicari.

## DAFTAR PUSTAKA

Atmajas Arifin P.S., *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*. Raja Grafindo. Jakarta. 2010

<http://bpkad.banjarkab.go.id/index.php/2011/12/07/ruang-lingkup-keuangan-daerah/>

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2011)

Koentjoro Purbopranoto. 1975. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni. Bandung

Leny Novianti, 2015. *Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah*, Pekanbaru: LPPM Uin Suska Riau

Mamesah, D. J. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. (Jakarta: Grafindo. 2009)

Miftah Thoha. 2007. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Nur Basuki Winarno, *Penyalagunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung : Alfabeta, 2009)

Universitas Jember, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember*, Edisi Ketiga.( Jember : Jember University Press, 2011)

Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2003 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang - Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah