

**IMPLEMENTASI PRINSIP TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS
DALAM PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA
DAERAH KABUPATEN LAMONGAN TAHUN 2013**

**(Studi di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten
Lamongan)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

Oleh :

Ahmad Arwani

115010101111047



KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2015

DAFTAR ISI

Halaman Persetujuan.....	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi.....	iii
Abstraksi	v
Summary	vi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Sistematika Penelitian	13

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Teori Implementasi	16
B. Tinjauan Umum Mengenai Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Keuangan Daerah	17
C. Tinjauan Umum Mengenai Teori Kewenangan.....	23
D. Tinjauan Umum Mengenai Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas ...	26
E. Tinjauan Umum Mengenai <i>Good Governance</i>	32

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	36
B. Metode Pendekatan	37
C. Alasan Pemilihan Lokasi	38
D. Jenis Data dan Sumber Data	39
E. Teknik Pengumpulan Data.....	41
F. Populasi, Sampel, dan Teknik Sampling.....	42
G. Teknik Analisis Data.....	43



H. Definisi Oprasional	44
------------------------------	----

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	46
1. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Lamongan	46
2. Gambaran Umum tentang Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan.....	48
B. Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013 di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan.....	57
1. Prosedur Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan	57
2. Kebijakan Keuangan Daerah Kabupaten Lamongan	64
3. Penyusunan Laporan Keuangan.....	68
4. Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013 di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan.....	86
C. Hambatan yang dihadapi dan Solusi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dalam melakukan Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013 ..	83

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	103
B. Saran.....	106

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR LAMPIRAN

Halaman

Surat Penetapan Pembimbing Skripsi.....

Surat Permohonan Ijin Survey

Surat Rekomendasi Ijin Pra Survey dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
kabupaten Lamongan



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Struktur Organisasi Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan	52
Tabel 2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan tahun 2013	61
Tabel3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan Kabupaten Lamongan tahun 2013	62
Tabel 4. Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan	70
Tabel 5. Neraca Daerah Kabupaten Lamongan	73
Tabel 6. Laporan Arus Kas Kabupaten Lamongan untuk Tahun yang Berakhir sampai dengan 31 Desember 2013	76



HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul Skripsi : IMPLEMENTASI PRINSIP
TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS
DALAM PENGELOLAAN ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
KABUPATEN LAMONGAN TAHUN 2013
(Studi di Badan Pengelolaan Keuangan dan
Asset Daerah Kabupaten Lamongan)**

Identitas Penulis :

- a. Nama : Ahmad Arwani**
- b. NIM : 115010101111047**
- c. Konsentrasi : Hukum Administrasi Negara**

Jangka Waktu Penelitian : 6 Bulan

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto, S.H., M.H.
NIP. 195907171986011001

Lutfi Effendi, S.H., M.Hum.
NIP. 196008101986011002

Mengetahui,

Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara

Lutfi Effendi, S.H., M.Hum.
NIP. 19600810 198601 1 002

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hanya kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan rahmat karunia yang tiada henti hingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya skripsi ini.

Terima kasih penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Dr. Sihabudin, SH., MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Lutfi Effendi, SH. M.Hum selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara.
3. Bapak Agus Yulianto, SH. MH selaku Dosen Pembimbing Utama, atas bimbingan dan kesabarannya.
4. Bapak Lutfi Effendi, SH. M.Hum selaku Dosen Pembimbing Pendamping, atas bimbingan dan motivasinya.
5. Bapak Nurul Mukminin, Bapak Harry Prasetya serta Bapak Ibu Pegawai Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dan Pemerintah Daerah yang telah memperkenankan penulis untuk melakukan penelitian.
6. Almarhum Ayahanda Nadi, dan Ibu Sumiyati, Anifah Khoirun Nisa' tercinta dan Adik Muhammad Akhdlori, serta segenap keluarga besar yang selalu memberikan motivasi dan dukungan kasih sayang kepada penulis yang tidak pernah berhenti.
7. Bapak Shohibul Muhtadin dan Bapak Zainal Muttaqin serta guru-guru MAN Lamongan yang telah memberikan do'a dan motivasi bagi penulis.
8. Sahabat dan teman-teman seperjuangan penulis, Maulana, Yogi, Rendy, Arif, Agung, Alex, Bakti, serta teman-teman keluarga besar De HAN's angkatan 2011.
9. Kawan-kawan dari keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Hukum UB yang memberikan penulis ilmu dan wawasan serta pembentukan karakter.

10. Bapak Ibu dan Kawan-kawan dari keluarga besar PARALEGAL BKBH FHUB.
11. Kawan-kawan dari keluarga besar FAMELA Malang Raya.
12. Kawan senasib sepenanggungan di rumah Kos Herry Keramik Dinoyo.
13. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

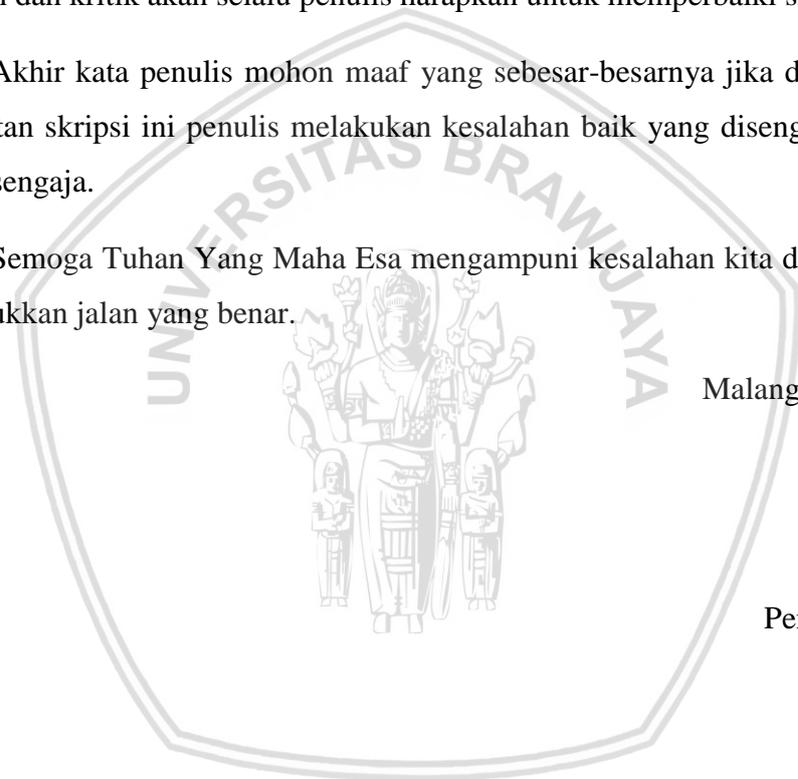
Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, April 2015

Penulis



Ringkasan

Ahmad Arwani, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, April 2015, IMPLEMENTASI PRINSIP TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN LAMONGAN TAHUN 2013 (Studi di Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan), Agus Yulianto., SH., MH., Lutfi Effendi.,SH.,M.Hum.

Dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, maka pemerintah daerah memiliki hak untuk mengatur dirinya sendiri, termasuk untuk mengatur pengelolaan keuangan daerah. Hal ini tercermin dengan adanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pejabat yang berwenang untuk mengelola keuangan daerah yaitu pejabat pengelola keuangan daerah. Salah satunya adalah Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah sering terjadi penyelewengan atau penyimpangan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang dapat merugikan keuangan daerah dan juga rakyat, seperti korupsi dana anggaran dari APBD. Untuk itu dalam penyusunan dan pengelolaan APBD terdapat beberapa prinsip yang harus digunakan untuk dapat menjadikan pengelolaan keuangan daerah menjadi pengelolaan keuangan daerah yang bersih dan menuju pemerintahan yang *good governance*. Diantara prinsip tersebut yang terpenting adalah prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dalam beberapa tahun terakhir di kabupaten Lamongan terjadi beberapa kasus penyelewengan dana APBD. Untuk itu prinsip transparansi dan akuntabilitas sangat diperlukan untuk diterapkan dalam pengelolaan APBD.

Berdasarkan hal tersebut, maka karya tulis ini mengangkat rumusan masalah : (1) Bagaimana implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun 2013 di Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah? (2) Apakah hambatan yang dihadapi oleh Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah dalam melakukan implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun 2013? Dan bagaimana solusi untuk mengatasi hambatan yang dihadapi tersebut?

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris dengan metode pendekatan yuridis sosiologis. Pemilihan lokasi di Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan. Data primer dan data sekunder diperoleh dengan teknik pengumpulan data wawancara dan studi kepustakaan yang dianalisis dengan metode deskriptif kualitatif.

Hasil dan pembahasan terkait dengan permasalahan dalam karya tulis ini adalah implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun 2013 yang dilakukan oleh Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah dilakukan dalam beberapa kebijakan. Kebijakan tersebut antara lain dalam prinsip transparansi diimplementasikan dengan cara penyampaian informasi tentang pengelolaan APBD yang semua datanya diupload di website resmi BPKAD. Selain itu dalam penyusunan APBD juga melibatkan semua pihak yang berkepentingan dengan cara Musrembang. Sedangkan prinsip akuntabilitas diimplementasikan dengan cara penyusunan laporan keuangan yang berbasis akuntansi yang harus dikonsolidasikan penyampaiannya setiap 3 bulan sekali. Serta melakukan monitoring terhadap setiap SKPD dalam penyusunan laporan keuangan. Dan menerapkan sanksi tegas bagi SKPD yang tidak menyusun laporan keuangan sebagaimana yang telah ditentukan dan bagi SKPD yang telat dalam proses pengumpulan laporan keuangannya.

Kata Kunci : Implementasi, Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas, Pengelolaan APBD



Summary

Ahmad Arwani, State Administrative Law, Faculty of Law, University of Brawijaya, April 2015, IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN THE MANAGEMENT OF BUDGET FOR THE YEAR 2013 OF REGENCY LAMONGAN (Studies in Financial Management Board and the Regional Asset Lamongan), Agus Yulianto., SH. , MH., Lutfi Effendi., SH., Hum.

With decentralization and regional autonomy, local governments have the right to set itself, including to regulate financial management area. This is reflected by the Regional Budget. Authorities to manage the financial area is the area of financial management officer. One is the Financial Management Board and the Regional Asset. In the area of financial management of common fraud or irregularities in the implementation of financial management that can be detrimental to the financial area and also the people, such as the corruption of budget funds from the budget. For that in the preparation and management of the budget, there are several principles that should be used in order to make the financial management area into a clean area of financial management and governance towards good governance. Among the most important principle is the principle of transparency and accountability. In recent years a Lamongan occur several cases of corruption of local funds. To the principles of transparency and accountability is needed to be applied in the management of the budget.

Based on this, the paper raised the formulation of the problem: (1) How is the implementation of the principles of transparency and accountability in the management of Lamongan district budget in 2013 in Financial Management Board and the Regional Asset? (2) What are the barriers faced by the Financial Management Board and the Regional Asset in doing Impementasi principles of transparency and accountability in the management of Lamongan district budget in 2013? And how your solution to overcome the barriers faced?

This study uses empirical juridical with sociological juridical approach. The choice of location in the Financial Management Board and the Regional Asset Lamongan. Primary data and secondary data obtained with data collection interviews and literature study were analyzed with descriptive qualitative method.

Results and discussion related to the problem in this paper is the implementation of the principles of transparency and accountability in the management of the district budget Lamongan in 2013 conducted by the Financial Management Board and the Regional Asset done in several policy. The policy, among others, the principle of transparency is implemented by way of delivering information about the management of the budget that all data uploaded on the official website BPKAD. Additionally in budgeting is to involve all stakeholders in a way Musrebang. While the principle of accountability is implemented by way of preparation of financial statements that must be consolidated accounting based delivery every 3 months. As well as monitoring the sector departments in the preparation of financial statements. And imposing sanctions for SKPDs not prepare financial statements as determined and the segway late in the process of gathering financial statements.

Keywords: implementation, Transparency and accountability, Budgets Management

**SURAT PERNYATAAN
KEASLIAN SKRIPSI**

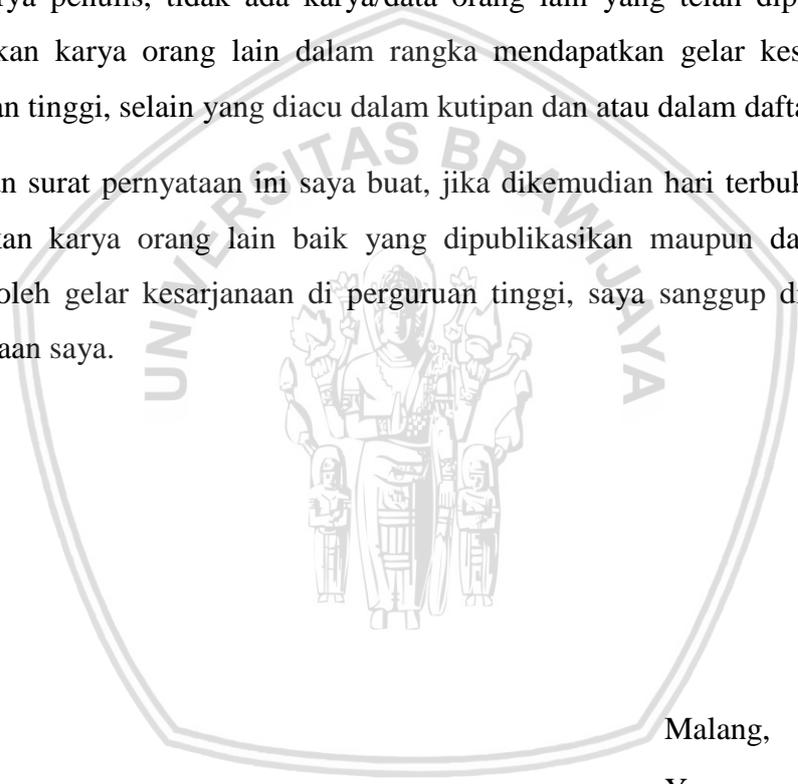
Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya

Nama : Ahmad Arwani

NIM : 115010101111047

Menyatakan bahwa dalam penulisan karya ilmiah hukum berupa skripsi ini adalah hasil karya penulis, tidak ada karya/data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan atau dalam daftar putaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjanaan saya.



Malang,

Yang menyatakan,

Ahmad Arwani

NIM. 115010101111047



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan amanat dari ketentuan konstitusi negara Indonesia, telah disebutkan bahwa dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana yang telah tercantum dalam alinea 4 (empat) pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu untuk dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.¹ Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara yang berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar. Begitupun yang terdapat di daerah, maka pengelolaan keuangan daerah juga harus sesuai dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kelemahan peraturan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara yang lama yang merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang disusun pada zaman kolonial Hindia Belanda menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dan penyelewengan dalam pengelolaan keuangan negara. Oleh sebab itu dilakukan upaya

¹ Adrian Sutedi, **Hukum Keuangan Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 2

penyusunan peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodir dan mengatur pelaksanaan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan kebutuhan saat ini yaitu dengan diterbitkannya beberapa peraturan perundang-undangan yang baru yang dikenal dengan istilah undang-undang hasil reformasi keuangan yaitu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Di negara Indonesia yang merupakan negara demokrasi, maka yang memegang dan memiliki kedaulatan adalah rakyat. Sehingga dalam segala penyelenggaraan negara, rakyat juga memegang peranan penting karena penyelenggaraan negara harus bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara pun rakyat memiliki hak dalam menentukan hidupnya sendiri, karena itu cara hidupnya juga tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau lebih dikenal dengan istilah APBN. Implementasi kedaulatan rakyat tersebut dapat dilihat dari perwakilan rakyat yang dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam ketentuan pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan hak *begrooting* (hak *budget*) yang dimiliki oleh DPR, yang menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan pemerintah. Sehingga diharapkan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara akan memberikan kemakmuran sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, maka dalam rangka pelaksanaan pengelolaan keuangan negara sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara terdapat penegasan dalam bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah yaitu bahwa gubernur/bupati/wali kota bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah.

Kelembagaan dan manajemen keuangan daerah merupakan wujud dari pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan daerah sesuai kedudukan dan kewenangannya yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Seluruh kegiatan tersebut tercakup dalam ruang lingkup manajemen atau administrasi keuangan daerah. Sama halnya dengan yang terjadi dalam pemerintahan pusat, pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah juga ditujukan untuk kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Sehingga dalam pelaksanaannya rakyat memberikan haknya terhadap wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki peran dalam proses persetujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diajukan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian

DPRD beserta masyarakat dapat mengawasi dan mengawal terhadap semua kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi penyelewengan atau penyimpangan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang nantinya dapat merugikan keuangan daerah dan juga rakyat.

Anggaran pemerintah merupakan alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat yang harus dilaksanakan dengan akuntabilitas yang tinggi oleh suatu manajemen tertentu dalam kerangka kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Untuk itu dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah harus berdasarkan pada beberapa prinsip atau asas yang bertujuan untuk menjadikan anggaran tersebut agar dapat memberikan sebesar-besarnya manfaat untuk masyarakat. Selain itu pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut juga digunakan untuk mencegah terjadinya kegiatan dalam pengelolaan keuangan daerah yang bersifat menyimpang atau menyeleweng dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercipta suatu pemerintahan yang baik atau lebih dikenal dengan istilah *good governance*.

Prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam penyusunan dan pengelolaan anggaran adalah prinsip universalitas anggaran yang terdiri atas beberapa prinsip yaitu² :

1. Transparansi dan akuntabilitas;
2. Disiplin anggaran;
3. Keadilan anggaran;
4. Efisiensi dan efektivitas anggaran; dan
5. Format anggaran.

Dari kelima prinsip tersebut di atas, salah satu yang sangat penting dan akan dikaji dalam penelitian ini yaitu prinsip transparansi dan akuntabilitas. Hal ini dikarenakan prinsip tersebut memuat tentang transparansi (keterbukaan) dan juga akuntabilitas (pertanggungjawaban). Prinsip transparansi dan akuntabilitas sendiri dapat diartikan sebagai:³

“Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara, sedangkan asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Prinsip transparansi dianggap penting karena melalui prinsip ini pemerintahan daerah termasuk pejabat pengelola keuangan daerah melakukan upaya keterbukaan terhadap setiap kegiatan atau program mereka dalam hal pengelolaan keuangan daerah agar dapat diketahui oleh DPRD dan masyarakat luas. Sehingga dengan adanya prinsip ini maka masyarakat dapat

² Muhammad Djumhana, **Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm.96

³ Penjelasan pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

mengawasi jalannya pengelolaan keuangan daerah karena masyarakat sebelumnya telah mengetahui seluk-beluk kegiatan dan program yang tercantum dalam anggaran yang telah disetujui oleh DPRD. Sedangkan prinsip akuntabilitas merupakan prinsip yang mengharuskan pemerintah daerah dalam hal ini pejabat pengelola keuangan daerah untuk senantiasa selalu memberikan laporan pertanggungjawaban terhadap semua kegiatan atau program pengelolaan keuangan daerah dan peruntukannya yang tercantum dalam anggaran yang telah disetujui oleh DPRD, baik program yang telah dilaksanakan dan yang belum dilaksanakan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Dengan demikian masyarakat dapat mengetahui jalannya proses pengelolaan keuangan daerah dari adanya dua prinsip yang sangat penting tersebut, sehingga masyarakat dapat mengawasi setiap kegiatan atau program yang terdapat dalam anggaran agar pejabat pengelola keuangan daerah tersebut tidak melakukan penyelewengan atau penyimpangan.

Sebelum lahirnya Undang-Undang hasil reformasi keuangan yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pengaturan mengenai laporan keuangan yang sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas terlebih dahulu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2001 tentang Informasi Keuangan Daerah.

Prinsip transparansi dan akuntabilitas dapat dilihat dari ketiga Undang-Undang tersebut di atas melalui ketentuan :

1. *“Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang menggambarkan anggaran defisit yang terdiri atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan”*⁴
2. *“Anggaran berbasis kinerja di mana terinci sampai dengan urutan organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis-jenis belanja.”*⁵

Dengan adanya perubahan dan peraturan yang berhubungan erat dengan ketentuan prinsip transparansi dan akuntabilitas, baik terkait keuangan maupun kinerja tersebut merupakan cerminan dari adanya kemauan politik pemerintah untuk segera memperbaiki infrastruktur dan kinerjanya sehingga dapat tercipta suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk mewujudkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggung jawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan.

Dengan diterapkannya prinsip transparansi dan akuntabilitas maka pemerintah daerah tersebut telah melakukan upaya untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Pada dasarnya prinsip teransparansi dan akuntabilitas juga diatur dalam ketentuan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik tersebut. Suatu pemerintahan yang baik tentunya akan membawa sebesar-besarnya kemakmuran dalam masyarakat dan tentunya pemerintah daerah dalam hal ini pejabat pengelola keuangan daerah tersebut akan mendapatkan kepercayaan dan simpati dari masyarakat karena

⁴ Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁵ Pasal 20 ayat (3) jo. Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

telah bertindak atau melakukan kegiatan yang sesuai dengan ketentuan pertauran perundang-undangan yang berlaku dan tetap melakukan yang terbaik demi kepentingan publik atau masyarakat.

Di Kabupaten Lamongan, salah satu instansi pengelolaan keuangan daerah yang cukup penting yaitu Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah atau biasa disingkat dengan BPKAD. BPKAD memiliki peranan penting dalam pengelolaan keuangan daerah karena instansi ini menjadi instansi yang bertugas untuk menjalankan pengelolaan keuangan daerah termasuk asset atau kekayaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Tentunya penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas akan sangat penting untuk diterapkan dalam instansi ini karena tugas yang vital tersebut.

Namun dalam praktek yang telah berlaku sampai saat ini, masyarakat banyak yang tidak mengetahui dan tidak mempunyai wawasan terkait dengan APBD. Hal ini dapat dikarenakan oleh sikap apatis dari warga masyarakat itu sendiri yang memang tidak ingin untuk mencari informasi atau memang terdapat permasalahan dari pihak pemerintah daerah dalam hal ini pejabat pengelola keuangan daerah yang kurang memberikan informasi lebih terkait dengan besarnya anggaran yang telah dirancang sedemikian rupa dan untuk apa saja dana dari anggaran tersebut telah diserap untuk digunakan. Ketidakhahaman masyarakat akan kegiatan pengelolaan keuangan daerah akan dapat menyebabkan masyarakat tidak dapat mengawasi dengan ketat jalannya program atau kegiatan dalam pengelolaan keuangan daerah yang rawan akan penyelewengan atau penyimpangan. Sehingga prinsip transparansi dan

akuntabilitas dalam pengelolaan APBD sangat perlu untuk diterapkan dalam setiap kegiatan dan program pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah memang sangat rawan akan tindakan penyelewengan atau penyimpangan. Sehingga prinsip transparansi dan akuntabilitas akan memiliki peran untuk mencegah terjadinya penyelewengan tersebut. Di kabupaten Lamongan dalam beberapa tahun terakhir terdapat beberapa kasus yang diduga merupakan tindakan penyelewengan anggaran yang dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah. Sebagai contoh kasus yang menimpa Sutardjo Safei, anggota DPRD PKB Lamongan yang diduga sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi dana perjalanan dinas DPRD Lamongan tahun 2012 senilai Rp3,4 miliar. Dan kasus Nipbianto, anggota DPRD PDIP Lamongan. Yang diduga menjadi tersangka kasus dugaan korupsi perjalanan dinas DPRD Lamongan tahun 2012 senilai Rp3,4 miliar.⁶ Dengan adanya tindakan dugaan korupsi tersebut akan merugikan keuangan daerah serta mencederai penerapan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik.

Dengan demikian berangkat dari ketidakpahaman masyarakat akan setiap kegiatan dalam pengelolaan keuangan daerah serta beberapa kasus penyelewengan dana anggaran, maka sangat penting untuk melakukan kajian terhadap penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Utamanya kajian yang dilakukan pada instansi yang memiliki tugas dan peranan yang vital bagi penyelenggaraan pengelolaan

⁶ Ade Irwan, *Indonesian Corruption Watch (ICW) merilis 48 nama Anggota Dewan Terlibat Korupsi di Berbagai Daerah yang terdata*, diakses melalui [http://www.jpnn.com/read/2014/09/15/257937/Inilah-Nama-48-Anggota-Dewan-Terpilih-yang-Terjerat-Korupsi-pada tanggal 20 November 2014](http://www.jpnn.com/read/2014/09/15/257937/Inilah-Nama-48-Anggota-Dewan-Terpilih-yang-Terjerat-Korupsi-pada-tanggal-20-November-2014)

keuangan daerah yang bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) agar dapat memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi masyarakat. Sehingga penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013 yang akan dilakukan di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disebutkan di atas, maka rumusan masalah yang perlu untuk dikaji adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013 di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan?
2. Apakah Hambatan yang dihadapi oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dalam melakukan Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013? Dan bagaimana Solusi untuk mengatasi Hambatan yang dihadapi oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013 di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dalam melakukan Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013. Dan untuk mengetahui solusi yang digunakan untuk mengatasi hambatan yang dihadapi oleh tersebut Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan apa yang telah dikaji dan dianalisis dalam penelitian ini, maka diharapkan akan memberikan beberapa manfaat antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan kontribusi dan masukan dalam pengembangan bidang ilmu hukum pada umumnya dan lebih khusus memberikan kontribusi bagi ilmu Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan Hukum Keuangan Negara terkait Implementasi Prinsip

Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan :

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dan pengetahuan yang lebih mendalam terkait dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang harus digunakan dalam pengelolaan Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah agar pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan sesuai dengan *Good Governance*.

b. Bagi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan:

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dan pengetahuan serta wawasan yang lebih mendalam terkait dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang harus diterapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah khususnya yang terdapat dalam Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan agar pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan sesuai dengan *Good Governance*.

c. Bagi Masyarakat :

Peneilitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan dan wawasan serta informasi terkait dengan implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penegelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan agar

masyarakat mengetahui isi dan penerapan prinsip tersebut terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan.

E. Sistematika Penulisan

Penelitian ini ditulis dengan menggunakan uraian yang sistematis agar dapat memudahkan penulis dalam menyusun dan mengkaji setiap permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini. Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang beserta rumusan masalah yang akan dikaji dalam penulisan penelitian ini dan terdapat pula tujuan dan manfaat dari penelitian ini. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut :

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Sistematika Penelitian

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka berisi teori dan konsep yang berkaitan dan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut :

- A. Tinjauan Umum Mengenai Teori Implementasi
- B. Tinjauan Umum Mengenai Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Hukum Keuangan Daerah
- C. Tinjauan Umum Mengenai Teori Kewenangan
- D. Tinjauan Umum Mengenai Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas
- E. Tinjauan Umum Mengenai *Good Governance*

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab metode penelitian ini berisi tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian yang digunakan dalam mengolah dan menganalisis data yang telah diperoleh.

Adapun rinciannya adalah sebagai berikut:

- A. Jenis Penelitian
- B. Metode Pendekatan
- C. Alasan Pemilihan Lokasi
- D. Jenis dan Sumber Data
- E. Teknik Pengumpulan Data
- F. Populasi dan Sampel
- G. Teknik Pengolahan dan Analisis Data
- H. Definsi Operasional

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang hasil dari kajian dan analisis data yang terkait dengan implementasi prinsip

transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan tahun 2013 yang terdapat di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan. Selain terdapat pula hambatan yang dihadapi oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dalam menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan tahun 2013. Serta solusi untuk mengatasi hambatan tersebut.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini terdapat kesimpulan dan saran yang terkait dengan pembahasan dari penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Teori Implementasi

Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai penerapan, sedangkan penerapan itu sendiri dapat diartikan sebagai proses, cara, perbuatan, penerapan.⁷ Sedangkan menurut kamus *Webster* sebagaimana yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah berasal dari Bahasa Inggris, yaitu *to implement* yang berarti mengimplentasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dalam hal ini dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.⁸

Menurut Van Meter dan Van Horn sebagaimana yang telah dikutip oleh Leo Agustino, Implementasi diartikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.⁹ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa implementasi dapat dirumuskan sebagai suatu proses tindakan atau perbuatan yang bertujuan untuk menerapkan suatu

⁷ Poerwodarminto, **Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi Kedua**, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Jakarta, 1991, hlm. 374

⁸ Solichin Abdul Wahab, **Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara**, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hlm. 64

⁹ Leo Agustino, **Politik dan Kebijakan Publik**, AIPI, Bandung, 2006, hlm. 139

aturan atau ketentuan yang berlaku terhadap suatu kegiatan atau perbuatan untuk memperoleh tujuan dari aturan atau ketentuan tersebut.

B. Tinjauan Umum Mengenai Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Keuangan Daerah

Pengertian hukum administrasi negara menurut Prajudi yang sebagaimana dikutip oleh Jum Anggraini adalah :¹⁰

hukum yang mengatur administrasi negara yang wajib ditaati oleh semua pejabat administrasi negara di dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewajiban menjalankan dan mengurus segala apa yang menjadi kehendak pemerintah serta memberikan pelayanan yang sebaiknya kepada masyarakat.

Hukum administrasi negara tentu memiliki kaitan erat dengan hukum keuangan negara termasuk dalam hal penyelenggaraan keuangan daerah. Hal ini dikarenakan dalam hukum keuangan daerah secara khusus langsung tertuju pada hukum pemerintahan, yakni hukum pemerintahan atau hukum administrasi negara yang bersinggungan langsung dengan bidang keperdataan. Luasnya penyelenggaraan keuangan daerah terutama dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sangat memerlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara khususnya yang mengatur tentang perbendaharaan negara.¹¹ Sehingga dengan kata lain peranan hukum administrasi negara dalam penyelenggaraan keuangan daerah sangat penting dan memiliki porsi yang utama.

¹⁰ Jum Anggraini, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 10

¹¹ Muhammad Djumhana, **Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm.22

Hukum administrasi negara merupakan *legal matrix* dari administrasi negara sehingga segala sesuatu dan dalam bentuk apapun administrasi negara berbuat atau bertindak, maka selalu terdapat aturan-aturan hukum administrasi negara yang harus membenarkan kegiatan tersebut secara hukum.¹² Hubungan hukum administrasi negara dalam kaitannya dengan penyelenggaraan keuangan daerah meliputi hampir semua bagian kegiatan keuangan daerah yang memerlukan penetapan administrasi negara yang bersifat yuridis, khususnya dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan yang memerlukan aturan dalam mengatur perbendaharaan.

Bagian dari hukum administrasi negara yang sangat penting untuk dipahami oleh pelaksana keuangan daerah dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan keuangan daerah yaitu mengenai perbuatan-perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi negara yang lebih dikenal dengan istilah keputusan pemerintah. Adapun keputusan pemerintah tersebut meliputi empat macam perbuatan hukum,¹³ yaitu :

1. Penetapan (*beschiking, administrative diskretion*);
2. Rencana (*plan*);
3. Norma-norma jabatan (*concrete normgeving*); dan
4. Legislasi semu (*pseudo-wetgeving*).

Kegiatan penyelenggaraan keuangan daerah tidak akan terlepas dari empat macam perbuatan hukum tersebut di atas. Penetapan (*beschiking, administrative diskretion*), misalnya menyangkut kegiatan keuangan daerah berupa penetapan bendahara, bank sebagai kas daerah. Rencana (*plan*), misalnya terkait dengan kegiatan keuangan daerah berupa Anggaran

¹² *Ibid*, hlm. 22

¹³ *Ibid*, hlm.23

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau kegiatan perneceanaan lainnya. Norma-norma jabaran (*concrete normgeving*) merupakan suatu tindakan hukum dari penguasa administrasi negara untuk membuat suatu ketentuan praturan perundang-udangan agar mempunyai isi yang konkret dan praktis serta dapat diterapkan menurut kedaan waktu dan tempat. Peguasa administrasi negara yang dimaksudkan dalam hal ini yaitu pejabat pengelola keuangan daerah. Norma jabaran ini bukan termasuk dalam penetapan empat macam perbuatan hukum tersebut di atas. Penetapan (*beschiking*), melainkan suatu sarana untuk membuat suatu ketentuan umum perundang-undangan dapat diterapkan dalam praktik atau lebih dikenal dengan petunjuk teknis.

Terkait adanya hubungan antara hukum administrasi negara dengan hukum keuangan daerah, maka secara logis pula hukum keuangan daerah akan mengenal dan mempunyai asas hukumnya,¹⁴ diantaranya yaitu :

1. Asas legalitas
Bahwa setiap perbuatan administrasi dalam pengelolaan keuangan daerah harus berdasarkan hukum. Artinya, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan pengelolaan keuangan daerah.
2. Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan
Bahwa setiap pejabat pengelola keuangan daerah tidak dibenarkan menggunakan kekuasaannya di luar kepentingan pemerintah.
3. Asas tidak boleh mengambil atau menyerobot wewenang
Bahwa pengelola keuangan daerah tidak dibenarkan mengambil atau menjalankan wewenang selain wewenang yang dimilikinya.
4. Asas kesamaan hak bagi setiap penduduk negara
Asas kesamaan hak bagi setiap penduduk negara atau disebut asas nondiskrimintaif, maksudnya pejabat pengelola keuangan daerah harus bertindak sama kepada pihak yang dilayaninya.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 24

5. Asas upaya paksa

Asas upaya paksa atau memiliki sanksi dalam rangka untuk memberikan sarana pentaan kepada hukum keuangan daerah.

Kelima asas tersebut di atas merupakan dasar dalam pengelolaan keuangan daerah. Atau dengan kata lain dalam kegiatan pengelolaan keuangan daerah harus selalu taat dan berpegang teguh terhadap kelima asas tersebut yang bersifat asas hukum.

Dalam hukum administrasi negara dikenal istilah diksresi atau asas kebebasan bertindak (*Freies Ermessen*), yang merupakan asas dimana pejabat administrasi negara diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri bertindak cepat dan berfaedah menyelesaikan kepentingan-kepentingan guna kesejahteraan umum masyarakat dan persoalan-persoalan yang mendesak namun peraturan penyelesaiannya belum ada atau belum dibuat oleh badan kenegaraan yang disertai tugas membuat undang-undang.¹⁵ Menurut Dr. Jum Anggraini, S.H., M.H mengartikan Diskresi sebagai pejabat atau penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya, karena itu pejabat administrasi negara diberikan kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar yurisdiksi atau legalitas.¹⁶

Namun dalam lapangan hukum keuangan daerah terkait dengan diskresi pelaksanaannya sangatlah terbatas dan berbeda dengan bidang administrasi negara lainnya. Hal ini dikarenakan banyak ketentuan yang sangat mengikat dan tidak mungkin dilanggar meskipun dalam keadaan

¹⁵ Muhammad Bakri, dkk., **Pengantar Hukum Indonesia-Pembidangan dan Asas-asas Hukum-Jilid 2**, UB Press, Malang, 2013, hlm. 84

¹⁶ Jum Anggraini, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 119

tertentu. Sebagai contoh, dalam pengeluaran yang mendesak, kriterianya harus ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan (baik itu dalam undang-undang untuk Anggaran Pendapatan Negara maupun untuk Anggaran Pendapatan Daerah). Hal ini daiatur dalam pasal 27 ayat (4) dan pasal 28 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan :

Pasal 27 ayat (4) :

(4) “Dalam keadaan darurat, pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam Rancangan Perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran”.

Pasal 28 ayat (4) :

(4) “Dalam keadaan darurat, pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam Rancangan Perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran”.

Dalam hukum keungan daerah selain memperhatikan asas hukum yang bersifat universal seperti yang terdapat di atas, hukum keuangan daerah juga harus berlandaskan dan harus memperhatikan asas-asas administrasi keuangan yang bersifat spesifik,¹⁷ yaitu:

1. Asas tahunan
Yaitu asas yang membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.
2. Asas kesatuan
Yaitu asas yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.

¹⁷ Muhammad Djumhana, **Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangn di Bidang Keuangan Daerah**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm.25

3. Asas universalitas
Yaitu asas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
4. Asas spesialitas
Yaitu asas yang mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Dalam perkembangannya administrasi keuangan daerah harus dapat melaksanakan asas yang lainnya yang bersifat praktis dalam pelaksanaannya, seperti asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan, atau pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Dari ketentuan-ketentuan asas di atas, terdapat satu asas yang tak kalah penting yang merupakan asas yang fundamental dan utama dalam hal kegiatan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yaitu asas atau prinsip kehati-hatian. Asas ini mengharuskan semua tindakan dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dinilai dengan dasar kehati-hatian. Artinya apabila suatu tindakan telah diduga dilakukan tanpa memperhatikan kehati-hatian, tindakan tersebut sudah mengarah pada tindakan yang tidak sejalan dengan hukum.¹⁸ Contoh pengaturan yang mengandung asas kehati-hatian, yaitu ketentuan dalam Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan :

(4) "Belanja Daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja".

Perincian seperti itu bertujuan untuk memberikan kemudahan dalam pengawasan dan pengendalian keuangan daerah serta mendorong kehati-hatian. Hal tersebut berarti bahwa setiap terjadi pergeseran anggaran antar

¹⁸ *Ibid*, hlm.27

unit organisasi, antar fungsi, dan antar jenis belanja harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

C. Tinjauan Umum Mengenai Teori Kewenangan

Berdasarkan pengertian umum atau bahasa, kata wewenang dapat diartikan sebagai (1) hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu; (2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.¹⁹ Sedangkan menurut Bagir Manan wewenang berarti kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan tindakan tertentu yang dimaksud untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plitchen*).²⁰ Selain itu menurut Herbert G. Hick sebagaimana yang telah dikutip oleh Jum Anggraini, wewenang atau otoritas diartikan sebagai hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu organisasi, wewenang merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan instruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati.²¹

Philipus M. Hadjon memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Kedua istilah tersebut sering disejajarkan dengan istilah *bovegheid* dalam bahasa Belanda. Namun harus dibedakan bahwa konsep *bovegheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun konsep hukum privat, sedangkan konsep wewenang atau

¹⁹ Anton M. Moeliono, dkk, **Kamus Umum Bahasa Indoneisa**, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 1128

²⁰ Bagir Manan, **Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah**, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pegelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mei 2000, hlm.1-2

²¹ Jum Anggraini, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm.87

kewenangan hanya digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bovegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Dengan demikian dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²²

Mengenai sumber sebagai cara memperoleh wewenang, menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana yang telah dikutip oleh Lukman Hakim, dijelaskan bahwa setiap tindakan pemreintah disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah, yang diperoleh dari tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi dikonsepsikan melalui pembagian kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan kewenangan delegasi dan mandat, meskipun sama-sama diperoleh melalui pelimpahan, tetapi kewenangan yang berasal dari delegasi dan mandat berbeda. Kewenangan mandat prosedur pelimpahan dalam hubungan rutin atasan dan bawahan yang tanggung jawabnya tetap berada di pihak yang memberi mandat serta setiap saat pemberi wewenang dapat menggunakan lagi wewenang mandat tersebut atas inisiatif sendiri. Sedangkan kewenangan delegasi prosedur pelimpahannya dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan yang tanggung jawabnya beralih kepada delegetaris (penerima delegasi) serta pemberi wewenang tidak

²² Philipus M. Hadjon, **tentang wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)**, dalam Pro Justicia, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, No. 1 Tahun XVI, 1998, hlm.90

dapat menggunakan wewenang tersebut lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas “*contariue actus*”.²³

Wewenang dalam pemerintahan mempunyai beberapa sifat, yaitu antara lain sebagai berikut:²⁴

1. Selalu terikat kepada suatu masa tertentu, jadi tidak berlaku untuk selamanya;
2. Pelaksanaannya selalu tunduk pada batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik;
3. Dalam pemberian wewenang dan pencabutannya, selalu terdapat landasan-landasan hukum yang tertulis atau tidak tertulis;
4. Wewenang penguasa juga dibatasi oleh hukum.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, pejabat pemerintahan yang berwenang untuk mengelola keuangan daerah yaitu kepala pemerintahan daerah, sebagaimana ketentuan dalam pasal 6 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan :

“c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan”

Sedangkan dalam rangka kekuasaan pengelolaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.²⁵ Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan

²³ Lukman Hakim, **Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah**, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 75.

²⁴ Jum Anggraini, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm.93

²⁵ Mengacu pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Selanjutnya bahwa pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan tersebut didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang. Pejabat pengelola keuangan daerah adalah kepala badan/dinas/biro keuangan/bagian keuangan yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.²⁶

D. Tinjauan Umum Mengenai Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Prinsip transparansi dan akuntabilitas anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah terkait dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah meliputi penetapan tujuan, saran/hasil dan manfaat, serta pertanggung jawaban dana yang diperoleh. Transparansi atau keterbukaan dan akuntabilitas bagi penyelenggara negara merupakan norma yang harus senantiasa dipegang dan ditaati oleh pejabat pengelola keuangan daerah dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangan yang diembannya. Hal ini merupakan ketentuan yang harus dipatuhi dan telah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang menyatakan :

“Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara, sedangkan asas

²⁶ Mencacu pada ketentuan Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara mharus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Menurut Dr. Mardiasmo, M.B.A., Ak. Menyatakan bahwa transparansi yaitu²⁷ :

“Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat”

Selain itu menurut Dr. Pandji santosa, M.,Si, menyatakan bahwa transparansi dan akuntabilitas yaitu²⁸ :

“Transparansi adalah adanya ruang kebebasan untuk memperoleh informasi publik bagi warga yang membutuhkan (diatur dalam Undang-Undang). Ada ketegasan antara rahasia negara dan informasi yang terbuka untuk publik. Sedangkan Akuntabilitas yaitu suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya.”

Sedangkan menurut Dr. Sjahrudin Rasul, S.H., menyatakan akuntabilitas yaitu²⁹:

“Akuntabilitas dapat didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan ‘seseorang’ atau ‘sekelompok orang’ terhadap masyarakat secara luas atau dalam organisasi. Definisi

²⁷ Mardiasmo, **Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah**, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hlm.29-30

²⁸ Pandji Santosa, **Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi Good Governance**, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 131

²⁹ Sjahrudin Rasul, **Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam Prespektif Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**, Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2003, hlm.8

tersebut memberikan suatu kerangka pertanggung jawaban dari 'seseorang' atau 'sekelompok orang' yang diberikan amanat untuk melaksanakan tugas tertentu kepada pihak memberikan amanat”

Menurut pandangan beliau, bahwa pada dasarnya akuntabilitas kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu penyelenggara pemerintahan, baik untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran periodik yang diukur dengan seperangkat indikator kinerja nonkeuangan (*performance indicators*).

Dengan demikian akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi, baik itu pertanggungjawaban tentang keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran periodik. Ruang lingkup pertanggungjawaban meliputi segala sesuatu yang berkaitan dengan tanggung jawab atas pemberian mandat atau amanah kepada seorang pejabat publik berikut berbagai sumber daya yang digunakan untuk mencapai misinya. Dengan landasan tersebut, tujuan peraturan perundangan tentang akuntabilitas kinerja adalah untuk memperbaiki *sense of accountability* di jajaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah.³⁰

Akuntabilitas keuangan merupakan konsep yang luas yang mensyaratkan agar pemerintah memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai peruntukkan. Selain itu pemerintah daerah juga harus dapat mempertanggungjawabkan kepada masyarakat tentang penghimpunan sumber-sumber dana publik serta tujuan penggunaannya. Akuntabilitas keuangan sektor pemerintah dapat dilihat dari

³⁰ Muhammad Djumhana, **Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm.98

berbagai sudut pandang, yaitu sudut pandang akuntansi, sudut pandang fungsional, dan sudut pandang ciri utama akuntabilitas. Dari sudut akuntansi, menurut *Commitee on Concepts of Accounting Applicable to the Public sector* dari *American Accounting Assosiation*, untuk memenuhi akuntabilitas harus melaporkan empat hal, yaitu³¹ :

1. Akuntabilitas untuk sumber-sumber keuangan;
2. Akuntabilitas untuk ketaatan dan kepatuhan pada persyaratan legal dan kebijakan administratif;
3. Akuntabilitas untuk efisisensi dan kehematan dalam operasi; dan
4. Akuntabilitas untuk hasil program efektivitasnya.

Keempat hal tersebut di atas digunakan sebagai upaya untuk memberikan penjelasan terkait akuntabilitas dan dapat dikatakan sebagai usaha untuk mencari dan menemukan apabila terjadi suatu tindakan penyimpangan atau tindakan yang tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. Hal tersebut sesuai dengan arti dari akuntabilitas itu sendiri, dalam menyelenggarakan perhitungan (*account*) terjadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Oleh karena itu implementasi akuntabilitas dilakukan melalui pendekatan strategis, artinya yang akan mengakomodasi perubahan-perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut, sebagai antisipasi terhadap tuntutan pihak-pihak yang berkepentingan.³²

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa ciri utama dari akuntabilitas adalah alat pemerintah yang mempunyai ciri-ciri antara lain:³³

³¹ *Ibid*, hlm. 99

³² Pandji Santosa, **Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi Good Governance**, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 132

³³ *Op,cit*, hlm.99

1. Fokus utama adalah keluaran (*output*);
2. Menggunakan indikator untuk mengukur kinerja;
3. Memberikan informasi untuk pengambil keputusan;
4. Menghasilkan data yang konsisten; dan
5. Melaporkan hasil (*outcomes*) secara berkala kepada publik.

Dalam konsep luas akuntabilitas yang dimaksud ialah akuntabilitas keuangan, sedangkan dalam ruang lingkup yang lebih kecil akuntabilitas berkaitan dengan akuntabilitas anggaran. Sehingga mengandung pengertian dan konsekuensi bahwa anggaran harus mampu memberikan informasi yang lengkap, akurat, dan tepat waktu untuk kepentingan masyarakat, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat.

Sebelum lahirnya Undang-Undang hasil reformasi keuangan yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pengaturan mengenai laporan keuangan yang sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas terlebih dahulu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2001 tentang Informasi Keuangan Daerah. Prinsip transparansi dan akuntabilitas dapat dilihat dari ketiga Undang-Undang tersebut di atas melalui ketentuan :

1. *“Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang menggambarkan anggaran defisit yang terdiri atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan”*³⁴

³⁴ Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

2. “Anggaran berbasis kinerja di mana terinci sampai dengan urutan organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis-jenis belanja.”³⁵

Dengan adanya perubahan dan peraturan yang berhubungan erat dengan ketentuan prinsip transparansi dan akuntabilitas, baik terkait keuangan maupun kinerja tersebut merupakan cerminan dari adanya kemauan politik pemerintah untuk segera memperbaiki infrastruktur dan kinerjanya sehingga dapat tercipta suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk mewujudkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggung jawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Sehubungan dengan hal itu maka Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara telah mengatur tentang hal tersebut sebagai berikut :

1. Laporan keuangan pemerintah dihasilkan melalui proses akuntansi;
2. Laporan keuangan pemerintah disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri atas laporan realisasi anggaran (LRA), neraca, dan laporan arus kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan;
3. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban ssetiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah;
4. Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran yang bersangkutan berakhir;
5. Laporan keuangan pemerintah diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independen dan profesional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
6. Laporan keuangan pemerintah dapat menghasilkan statistik keuangan yang mengacu pada manual ststistik keuangan

³⁵ Pasal 20 ayat (3) jo. Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

pemerintah (*Government Finance Statistic/GFS*) sehingga dapat memenuhi kebutuhan analisis kebijakan dan kondisi fiskal, pengelolaan, dan analisis perbandingan antarnegara (*cross country studies*), kegiatan pemerintahan, dan penyajian statistik keuangan pemerintah.

E. Tinjauan Umum Mengenai *Good Governance*

Good governance mulai dikenal oleh dunia melalui “*Washington Consensus*” pada awal tahun 1990-an yang dipromotori oleh Bank Dunia yang mempertemukan negara-negara donor dari Bank Dunia. Dalam pertemuan tersebut ditemukan banyaknya bantuan asing yang bocor akibat praktik *bad governance* (pemerintah yang tidak akuntabel, tidak transparan, penyalahgunaan wewenang, korupsi dan lain-lain). Oleh karena itu kemudian disepakati bahwa penerima bantuan harus diberikan persyaratan (*conditionally*) yaitu kesediaan untuk mempraktikkan *good governance* (keterbukaan, demokrasi, *check and balance*, dan lain-lain). Perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat-syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standart penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.³⁶

Governance dapat diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada tingkatnya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan,

³⁶ Hafifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 5

integritas, dan kohensivitas sosial dalam masyarakat.³⁷ *Governance* merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Terdapat tiga pilar yang menyokong *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu paradigma pengelolaan pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintahan.³⁸

Dengan bergesernya paradigma yang berawal dari *government* ke arah *governance*, yang notabene menakanankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*), maka dikembangkanlah paradigma baru yang kini disebut dengan istilah pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*). *Good governance* berkenaan dengan tiga tugas dasar pemerintahan, yaitu:³⁹

1. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat;
2. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat; dan
3. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya sesuai dengan kehendak rakyat.

Hal ini berarti pemerintahan yang terkait harus mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Hal tersebut di atas sama seperti

³⁷ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 3

³⁸ Pandji Santosa, *Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 130

³⁹ *Ibid*, hlm. 67

yang dikemukakan oleh Bob Sugeng Hadiwinata bahwa asumsi dasar *good governance* haruslah menciptakan sinergi antara sektor pemerintah (menyediakan perangkat aturan dan kebijakan), sektor bisnis (menggerakkan roda perekonomian), dan sektor masyarakat atau *civil society* (aktivitas swadaya guna mengembangkan produktivitas ekonomi, efektivitas, dan efisiensi).⁴⁰

Syarat bagi terciptanya *good governance* menurut Pandji Santosa ada beberapa hal, yaitu⁴¹ :

1. Partisipatoris
Setiap pembuatan peraturan dan/atau kebijakan selalu melibatkan unsur masyarakat dengan melalui wakil-wakilnya.
2. Rule of law
Harus ada perangkat hukum yang menindak para pelanggar, menjamin perlindungan HAM, tidak memihak, berlaku pada semua warga
3. Transparansi
Adanya ruang ruang kebebasan untuk memperoleh informasi publik bagi warga yang membutuhkan (diatur dalam Undang-Undang). Ada ketegasan antara rahasia negara dan informasi yang terbuka untuk publik.
4. Responsiveness
Lembaga publik harus mampu merespon kebutuhan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan “*basic needs*” (kebutuhan dasar) dan HAM (hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, dan hak budaya).
5. Konsensus
Jika terdapat perbedaan kepentingan yang mendasar di dalam masyarakat, penyelesaian harus mengutamakan cara dialog/musyawaharah menjadi konsensus.
6. Persamaan hak
Pemerintah harus menjamin bahwa semua pihak tanpa terkecuali dilibatkan dalam proses politik, tanpa ada satu pihak pun yang dikesampingkan.
7. Efektivitas dan efisiensi
Pemerintah harus efektif (absah) dan efisien dalam memproduksi *output* berupa aturan, kebijakan, pebgelolaan keuangan negara, dan lain-lain.

⁴⁰ Bob Sugeng Hadiwinata, *Good Governance; Konsep dan Teori*, Mata kuliah Demokrasi, Civil Society, dan Pemerintahan, Universitas Padjadjaran, 2007, hlm. 59

⁴¹ *Op,cit*, hlm.131

8. Akuntabilitas
suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya.

Implementasi dari semua aspek tersebut di atas sangat dibutuhkan sebagai syarat bagi terciptanya suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*).

Asas-asas dalam *good governance* mempunyai beberapa fungsi, antara lain yaitu:⁴²

1. Fungsi asas *good governance* bagi administrasi negara
Sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar, atau tidak jelas. Membatasi dan menghindari kemungkinan pejabat administrasi negara menggunakan diskresi (*Freies Ermessen*) atau melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan.
2. Fungsi asas *good governnace* bagi masyarakat
Sebagai pencari keadilan serta dapat digunakan sebagai dasar gugatan tata usaha negara.
3. Fungsi asas *good governance* bagi hakim tata usaha negara
Sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat tata usaha negara.
4. Fungsi asas *good governance* bagi badan legislatif
Sebagai acuan dan digunakan dalam membuat peraturan perundang-undangan.

Selain itu *good governance* berfungsi sebagai standart penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.⁴³

⁴² SF. Marbun, **Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pmerintahan yang Baik di Indonesia**, tulisan pada Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm. 210-211

⁴³ Hafifah Sj. Sumarto, **Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 5

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, yaitu meninjau masalah yang diteliti dari segi ilmu hukum dan mengaitkan dengan kenyataan yang ada di dalam implementasinya yang bertujuan untuk mendeskripsikan kegiatan atau peristiwa alamiah dalam praktik sehari-hari atau kenyataannya. Jenis penelitian yuridis empiris ini dilakukan secara langsung mengkaji ke lapangan untuk mencari, menggali, dan mengumpulkan data yang terkait dengan permasalahan yang hendak dikaji.

Selain itu alasan menggunakan jenis penelitian yuridis empiris juga dikarenakan oleh beberapa hal, yaitu:

1. Hendak meneliti tentang implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan tahun 2013.
2. Hendak meneliti hambatan yang dihadapi oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dalam menerpkan prinsip treansaparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan tahun 2013. Serta solusi yang digunakan untuk mengatasi hambatan yang dihadapi tersebut.

Sehingga dengan metode penelitian yuridis empiris ini yang langsung melihat secara langsung ke lapangan yang bertujuan untuk meneliti

bekerjanya atau sejauh mana penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah agar dapat memperoleh suatu cara atau konsep yang mudah agar penerapan prinsip tersebut dapat dilaksanakan dan dapat menemukan solusi untuk dapat mengatasi semua kendala yang ditemukan dalam penerapan prinsip tersebut.

B. Metode Pendekatan

Karena dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, maka metode pendekatan yang akan dan tepat digunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis. Metode pendekatan yuridis sosiologis yaitu meninjau masalah yang diteliti dan mengaitkan dengan kenyataan yang ada di dalam implementasinya.⁴⁴ Melalui metode pendekatan ini diharapkan agar penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan tahun 2013 khususnya di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dapat dibahas lebih mendalam dengan melihat pelaksanaan atau kenyataan yang terjadi sebenarnya di lapangan serta aspek-aspek sosialnya.

Metode pendekatan yuridis sosiologis ini juga bertujuan untuk melakukan analisa dan mendeskripsikan penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan tahun 2013 khususnya di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan beserta kendala-kendala

⁴⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, **Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm.65

yang dihadapi oleh Dinas terkait yakni Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan.

C. Alasan Pemilihan Lokasi

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kantor Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan. Adapun alasan pemilihan lokasi penelitian ini dikarenakan penelitian ini akan membahas kendala yang dihadapi oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dalam menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan tahun 2013. Selain itu Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan juga merupakan salah satu instansi yang vital bagi pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan, hal ini dikarenakan Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan merupakan instansi yang mengelola segala macam kegiatan dan program dari pemerintah daerah yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah khususnya terkait dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga sangat vital peranannya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu dengan Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan ini sangat tepat untuk dapat mewakili dari keseluruhan aspek dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan yang nantinya akan dapat memberikan banyak informasi dan data yang diperlukan dalam penelitian ini.

D. Jenis Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini jenis dan sumber datanya terdiri dari 2 (dua) jenis dan sumber data, yaitu :

1. Data Primer

Data primer adalah data-data yang dikumpulkan dan diperoleh dari penelitian yang secara langsung dilakukan di lapangan. Data primer yang dikumpulkan ini diperoleh dengan langsung mencari ke kantor Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dengan cara melakukan wawancara kepada beberapa petugas dan pihak terkait. Data primer yang diperoleh tersebut berkaitan dengan pelaksanaan dan hambatan dari penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada tahun 2013.

Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh dengan cara penelitian langsung ke lapangan dan melakukan metode wawancara. Yang dimaksud dengan penelitian langsung ke lapangan ialah penelitian ke kantor Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan. Sedangkan wawancara dilakukan terhadap beberapa petugas dan pihak terkait.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data atau masukan-masukan sekitar masalah objek yang disoroti melalui penelitian yang bersumber pada literatur, peraturan perundang-undangan dan lain-lain yang berhubungan dengan

masalah yang akan dibahas.⁴⁵ Data sekunder merupakan data yang mendukung data primer yang telah diperoleh dari lapangan. Data sekunder dalam penelitian ini berupa studi kepustakaan yang terdiri dari beberapa literatur buku, dokumen, website internet, jurnal, serta peraturan perundang-undangan yang terkait yang berhubungan dengan pelaksanaan dan hambatan dari penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada tahun 2013.

Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dengan :

- a. Studi kepustakaan yang diperoleh dari Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, studi pustaka terhadap literatur, serta buku-buku, jurnal, dan tulisan-tulisan lain yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.
- b. Penelusuran internet (*browsing*) untuk memperoleh berita-berita atau informasi yang mendukung penelitian ini terkait dengan permasalahan yang akan dikaji.
- c. Kajian terhadap perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini, diantaranya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Siti Mamuji, **Penelitian Hukum Empiris Suatu Tinjauan Singkat**, Rajawali Press, Jakarta, 1982

Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2001 tentang Informasi Keuangan Daerah, Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013, Peraturan Bupati Nomor 35 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) cara, antara lain :

1. Teknik pengumpulan data primer dilakukan dengan cara wawancara mendalam, yaitu melakukan tanya jawab langsung dengan responden terkait dengan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini. Teknik wawancara mendalam yang digunakan adalah teknik wawancara dengan metode bebas terpimpin, yaitu sebelum memulai wawancara, terlebih dahulu mempersiapkan point-point wawancara yang berkaitan dengan masalah yang akan dikaji sebagai acuan dalam melakukan wawancara. Selain itu dalam wawancara tersebut juga digunakan alat bantu perekam suara dan buku catatan.

2. Teknik pengumpulan data sekunder diperoleh dengan menggunakan studi kepustakaan atau studi dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan penelusuran data dan literatur/bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini.

F. Populasi, Sampel, dan Teknik Sampling

1. Populasi

Populasi adalah sekumpulan data-data yang menjadi objek penelitian.⁴⁶ Populasi dalam penelitian ini adalah Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan.

2. Sampel dan Teknik Sampling

Sampel adalah bagian terkecil dari populasi.⁴⁷ Sampel dalam penelitian ini ditentukan dengan menggunakan metode *purposive sampling*, yaitu sampel yang dipilih dengan cermat berdasarkan pertimbangan bahwa penentuan mengenai responden yang akan berhubungan langsung dengan masalah yang hendak dikaji dalam penelitian ini. Pengambilan sampel ini dilakukan terhadap pegawai Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan khususnya kepala atau ketua dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah yang menjadi sasaran dari *purposive sampling*, kemudian dalam pengambilan sampel pegawai digunakan teknik *random sampling*, yaitu memilih responden dengan melakukannya secara acak.

⁴⁶ Musfiqqin, **Panduan Lengkap Metodologi Penelitian Pendidikan**, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2012, hlm.89

⁴⁷ Bambang Sunggono, **Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.43

Berdasarkan teknik sampling di atas, maka dalam penelitian ini sampelnya dapat dibagi sebagai berikut:

- a. Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan sebanyak 1 (satu) orang.
- b. Kepala Bidang Anggaran Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan sebanyak 1 (satu) orang.
- c. Kepala Bidang Akuntansi dan Asset Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan sebanyak 1 (satu) orang.
- d. Pegawai Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan sebanyak 5 (lima) orang.

G. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, data-data primer dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu mendeskripsikan dan menganalisis data-data yang mempunyai kualitas yang diperoleh dari responden baik secara lisan maupun tertulis terkait dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, kemudian ditarik sebuah kesimpulan. Sedangkan untuk data-data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan akan dianalisa dengan menggunakan metode analisis peraturan perundang-undangan serta teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

H. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan petunjuk bagaimana sebuah variabel diukur.⁴⁸ Berdasarkan judul dari penelitian ini, maka terdapat beberapa definisi operasional, antara lain :

1. Implementasi

suatu proses tindakan atau perbuatan yang bertujuan untuk menerapkan suatu aturan atau ketentuan yang berlaku terhadap suatu kegiatan atau perbuatan untuk memperoleh tujuan dari aturan atau ketentuan tersebut.

2. Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Transparansi adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. *Good Governance*

Pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada tingkatnya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong

⁴⁸ Hamidi, **Metode Penelitian dan Teori Komunikasi; Pendekatan Praktis Penulisan Proposal dan Laporan Penelitian**, UMM Press, Malang, 2010, hlm.142

terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohensivitas sosial dalam masyarakat.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Lamongan

Secara geografis kabupaten Lamongan terletak 651'54''-723'06'' Lintang Selatan dan 11233'45''-11233'45'' Bujur Timur. Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah kurang lebih 1812,8 km² atau 3,78% luas wilayah propinsi Jawa Timur. Dengan panjang garis pantai sepanjang 47 km, maka wilayah perairan laut kabupaten Lamongan adalah seluas 902,4 km. Sedangkan jumlah penduduknya mencapai 1.183.530 jiwa dengan kepadatan penduduk 753,2 jiwa/km² yang terdiri dari 27 kecamatan, 12 kelurahan dan 426 desa.⁴⁹

Batas wilayah administratif kabupaten lamongan adalah sebagai berikut:

- a. Sebelah utara berbatasan dengan laut Jawa;
- b. Sebelah timur berbatasan dengan kabupaten Gresik;
- c. Sebelah selatan berbatasan dengan kabupaten Jombang dan kabupaten Mojokerto;
- d. Sebelah barat berbatasan dengan kabupaten Bojonegoro dan kabupaten Tuban.

⁴⁹ Pemerintah Kabupaten Lamongan, **Profil, Visi dan Misi Kabupaten Lamongan**, diakses melalui www.lamongankab.go.id pada tanggal 1 Maret 2015

Daratan kabupaten Lamongan dibelah oleh sungai bengawan solo, dan secara garis besar daratannya dibedakan menjadi 3 karakteristik yaitu:

- a. Bagian tengah selatan merupakan dataran rendah yang relatif agak subur yang membentang dari kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung, Sugio, Maduran, Sarirejo, dan Kembangbahu;
- b. Bagian selatan dan utara merupakan pegunungan kapur berbatu-batu dengan kesuburan sedang yang terdiri dari kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran, dan Solokuro;
- c. Bagian tengah utara merupakan daerah bonorowo, yang merupakan daerah rawan banjir. Kawasan ini meliputi kecamatan Sekaran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun, dan Glagah.

Visi

Terwujudnya masyarakat Lamongan yang sejahtera, berkeadilan, beretika, dan berdaya saing

Misi

- a. Meningkatkan kualitas hidup dan daya saing masyarakat serta menjamin ketersediaan sarana dan prasarana dasar (infrastruktur, dan utilitas);

- b. Memacu pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi, produktivitas sektor-sektor andalan, dan pendayagunaan sumber daya alam;
- c. Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) menuju pemerintahan yang bersih (*Clean Government*);
- d. Memelihara tatanan kehidupan masyarakat yang tenram tertib dan aman dengan menjunjung tinggi kearifan nilai-nilai budaya lokal dan kesetaraan gender.

2. Gambaran Umum tentang Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan

a. Profil⁵⁰

Sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penataan organisasi perangkat daerah, maka Pemerintah Kabupaten diberikan kewenangan untuk membentuk Perangkat Daerah sesuai kebutuhan dan potensi daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan diatas Pemerintah Kabupaten Lamongan telah membentuk Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 03

⁵⁰ Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah, **Profil, Struktur Organisasi, Visi dan Misi, Tujuan dari BPKAD Kabupaten Lamongan**, dikases melalui www.bpkad.lamongankab.go.id, pada tanggal 1 Mret 2015

Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Daerah Kabupaten Lamongan yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Bupati Lamongan Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Lamongan.

Dalam melaksanakan Kedudukan, tugas pokok dan fungsi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset merupakan unsur pelaksana otonomi daerah dan mempunyai tugas :

“ Melaksanakan kewenangan urusan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dibidang Pengelolaan Keuangan dan Asset “

Untuk melaksanakan tugas dimaksud, maka Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Lamongan, mempunyai fungsi :

- 1) Perumusan kebijakan teknis dan strategis dibidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset;
- 2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset;
- 3) Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset;
- 4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam melaksanakan Tugas pokok dan Fungsinya, Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Lamongan sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 03 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Daerah Kabupaten Lamongan yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Bupati Lamongan Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Lamongan, dengan susunan organisasi sebagai berikut :

- 1) Kepala Badan;
- 2) Sekretaris;
- 3) Kepala Sub Bagian;
- 4) Kepala Bidang;
- 5) Kepala Sub Bidang

b. Strutur Organisasi

Susunan organisasi Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 42 Tahun 2014, terdiri atas :

- 1) Kepala Badan
- 2) Sekretariat, terdiri atas :
 - a) Sub. Bagian Program;
 - b) Sub. Bagian Umum; dan

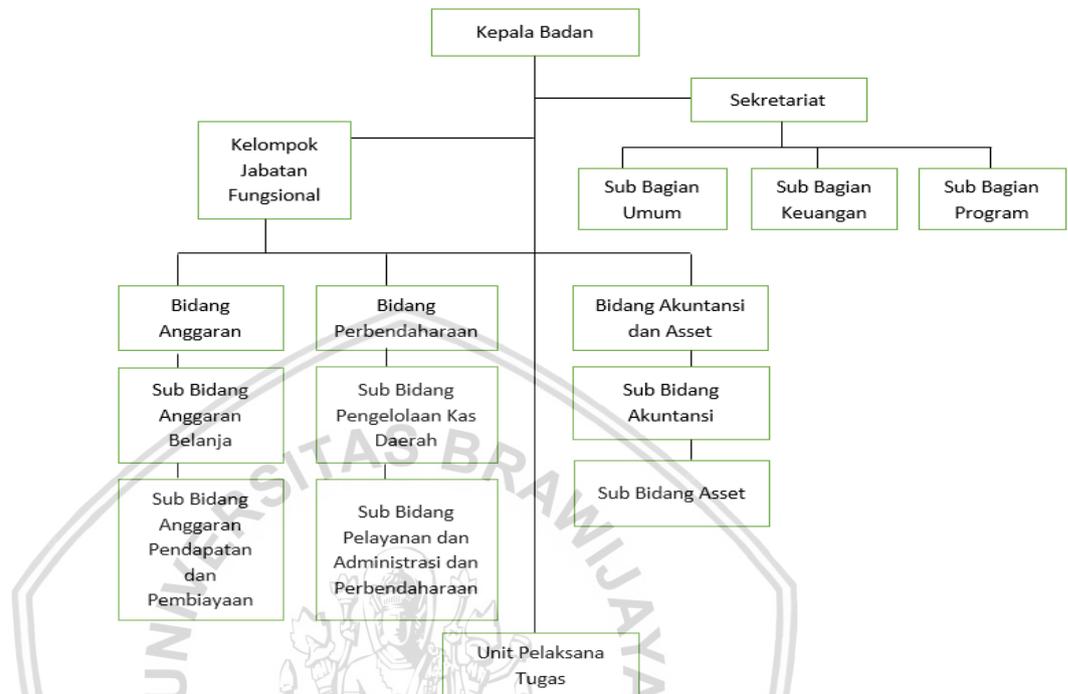
- c) Sub. Bagian Keuangan.
- 3) Bidang Anggaran
 - a) Sub. Bidang Anggaran Belanja
 - b) Sub. Bidang Anggaran Pendapatan dan Pembiayaan
- 4) Bidang Akuntansi dan Aset
 - a) Sub. Bidang Aset
 - b) Sub. Bidang Akuntansi
- 5) Bidang Perbendaharaan
 - a) Sub. Bidang Pengelolaan Kas Daerah
 - b) Sub. Bidang Pelayanan Administrasi dan Perbendaharaan
- 6) Unit Pelaksana Teknis
- 7) Kelompok Pejabat Fungsional

Berdasarkan susunan struktur organisasi tersebut di atas, maka hierarki struktur organisasi BPKAD kabupaten Lamongan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:⁵¹

⁵¹ *Ibid*, diakses pada tanggal 1 Maret 2015

Tabel. 1

Struktur Organisasi Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah



c. Visi dan Misi

Dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan mempunyai kebijakan dan program yang dilakukan setiap tahun dalam kurun waktu 2 (dua) tahun. Kebijakan dan program dimaksud pelaksanaannya direncanakan dari pembiayaan melalui dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang berorientasi di bidang pengelolaan keuangan dan asset/barang daerah. Adapun visi dan misi yang ingin dicapai Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut :

Visi

Visi adalah cara pandang jauh kedepan yang didalamnya mencerminkan apa yang ingin dicapai dan kemana organisasi akan diarahkan agar dapat eksis, antisipatif dan inovatif. Jadi visi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan adalah cita-cita yang menggambarkan akan dibawah kemana Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah dimasa mendatang, dan visi selalu berpijak dari kondisi, potensi, masalah, tantangan, hambatan dan tuntutan masyarakat.

Sejalan dengan visi Pemerintah Kabupaten Lamongan serta sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, maka Visi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan sebagai berikut :

“terwujudnya efisiensi dan efektifitas pengelolaan keuangan dan asset/barang daerah”

Penjelasan Visi :

Visi sebagaimana tersebut diatas menjelaskan bahwa Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan mempunyai komitmen sangat jelas. Sejalan dengan adanya perubahan situasi politik dan pemerintahan, pengelolaan keuangan dan asset/barang daerah kedepan mampu menggunakan seluruh potensi yang ada demi tercapainya tertib administrasi keuangan

dan aset-aset daerah untuk mendukung kelancaran tugas-tugas Instansi Pemerintah di Kabupaten Lamongan. Sehingga pada gilirannya pelaksanaan pembangunan dapat dilaksanakan secara berkelanjutan, terencana dan terarah sesuai keinginan masyarakat.

Disisi lain Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan mampu menjadi akselerator dalam pengelolaan sumber daya manusia dan prestasi kerja/kinerja organisasi di Kabupaten Lamongan.

Misi

Misi merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan agar tujuan organisasi dapat terlaksana dengan baik. Adapun misi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut :

- 1) Meningkatkan pelayanan keuangan daerah, manajemen dan sistem/prosedur pengelolaan keuangan daerah serta pemberdayaan asset/barang daerah;
- 2) Meningkatkan sarana dan prasarana barang daerah;
- 3) Meningkatkan sumber daya manusia (SDM) aparatur di
- 4) bidang keuangan dan asset/barang daerah.

d. Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah

Untuk merealisasikan pelaksanaan Misi tersebut diatas, perlu ditetapkan tujuan dan sasaran yang akan dicapai dalam kurun waktu dua tahun ke depan. Tujuan dan sasaran ini ditetapkan untuk memberikan arah terhadap program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan. Adapaun tujuan dan sasaran tersebut adalah sebagai berikut :

Tujuan

Tujuan merupakan target yang bersifat kuantitatif dari suatu organisasi dan pencapaian target merupakan ukuran dari keberhasilan kinerja pemerintah sebagai faktor penentu keberhasilan organisasi. Adapun tujuan yang ingin dicapai Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dalam merealisasikan visi dan misi adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah dan asset/barang daerah;
2. Meningkatkan kualitas sarana dan prasarana barang daerah;
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) aparatur.

Sasaran

Sasaran organisasi merupakan bagian yang integral dalam perencanaan strategi organisasi. Sasaran tersebut harus berisi pernyataan apa yang ingin dicapai organisasi dalam kurun waktu tertentu. Adapun sasaran yang ingin dicapai Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut :

1. Meningkatnya pengelolaan keuangan daerah dan asset/barang daerah;
2. Meningkatnya sarana dan prasarana aparatur;
3. Meningkatnya kompetensi pegawai di bidang keuangan dan barang daerah.

Kebijakan

Kebijakan yang diambil oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan pengelolaan keuangan daerah dan barang daerah;
2. Penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana aparatur;
3. Meningkatkan kualitas sumber daya aparatur.

**B. Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam
Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten
Lamongan Tahun 2013 di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset
Daerah Kabupaten Lamongan**

**1. Prosedur Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Kabupaten Lamongan**

Prosedur penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan sama dengan prosedur penyusunan APBD dari daerah lain. Karena sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini prosedur penyusunan APBD diwakili oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah atau disebut dengan PPKD. Instansi yang berwenang dalam penyusunan APBD yaitu disusun oleh tim Anggaran Pemerintah Daerah kabupaten Lamongan yang terdiri dari BPKAD dan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah atau BAPPEDA. Instansi tersebut berwenang untuk menyusun dan merumuskan anggaran sesuai dengan kebutuhan dan permintaan rencana anggaran dari masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Dalam pengelolaan keuangan daerah khususnya APBD, BPKAD memiliki beberapa tugas dan wewenang, antara lain yaitu :⁵²

- a. Sebagai Tim Anggaran Pemerintah Daerah;

BPKAD sebagai Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) merupakan tugas dan wewenang BPKAD untuk menyusun

⁵² Hasil wawancara dengan Bidang Anggaran Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan yang diwakili oleh Bapak Nurul Mukminin selaku Kepala Bidang Anggaran, dilaksanakan pada tanggal 25 Februari 2015

RAPBD bersama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) .

b. Sebagai Penata Usaha Keuangan Daerah ; dan

BPKAD sebagai Penata Usaha Keuangan Daerah merupakan tugas dan wewenang untuk melaksanakan APBD serta menjadi Bendahara Umum Daerah (BUD).

c. Sebagai Pembuat Laporan Keuangan Daerah.

BPKAD sebagai Pembuat Laporan Keuangan Daerah merupakan tugas dan wewenang untuk membuat laporan keuangan yang terdiri dari Neraca Daerah, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan sebagai laporan dari pelaksanaan dari APBD.

Selain itu BPKAD juga melaksanakan tugas sebagai SKPD pada umumnya yang mempunyai tugas dan wewenang yang sama. Sehingga BPKAD mempunyai tugas untuk mengelola dirinya sendiri sebagai salah satu SKPD dalam ruang lingkup pemerintah daerah kabupaten Lamongan serta mempunyai tugas untuk mengelola keuangan daerah secara luas sebagai bendahara umum daerah yang mengkoordinasi dan mengelola semua SKPD dalam ruang lingkup pemerintah daerah termasuk dalam pembuatan laporan keuangan daerah.

Sebelum melakukan proses penyusunan APBD, terlebih dahulu tim anggaran melakukan koordinasi dengan semua *stakeholders*. *Stakeholders* yang dimaksudkan di sini adalah pihak-pihak yang terkait dengan rencana anggaran serta pihak yang nantinya memeberikan

pengaruh yang besar bagi terlaksananya program anggaran dana dari APBD tersebut. Proses koordinasi yang dimaksudkan yaitu proses koordinasi antara pemerintah daerah dengan masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat, serta pihak-pihak terkait lainnya. Koordinasi penyusunan anggaran dilakukan dalam program dari BPKAD yang dinamakan Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah (Musrembang).

Musrembang diadakan oleh BPKAD dengan tujuan untuk penyusunan APBD tersebut agar dapat dilakukan dengan transparan dan akuntabel. Di dalam musrembang tersebut, pemerintah daerah melalui pejabat pengelola keuangan daerah akan memaparkan rencana anggaran APBD. Setelah proses presentasi selesaimaka diharapkan pemerintah daerah akan dapat menerima masukan dan aspirasi dari pihak-pihak terkait dalam musrembang tersebut. Sehingga kebutuhan dari masyarakat akan benar-benar dapat ditampung dan diusahakan untuk dapat dipenuhi dalam rencana anggaran APBD tersebut.

Setelah proses musrembang selesai maka selanjutnya tim anggaran akan melakukan perbaikan rencana anggaran yang telah diberikan masukan oleh pihak-pihak terkait tersebut. Kemudian tim anggaran akan mempresentasikan RAPBD tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam proses pembahasan dengan DPRD tersebut, RAPBD akan mendapatkan masukan dari anggota dewan yang setelah diperbaiki akan mendapat persetujuan dari DPRD yang merupakan proses dimana unsur-unsur politis dan kepentingan

akan masuk di dalamnya. Karena pada dasarnya APBD menampung unsur dari pemerintah daerah, DPRD, dan juga masyarakat. Setelah itu proses selanjutnya adalah pengesahan dari Kepala Daerah yakni Bupati kabupaten Lamongan.

Setelah mendapatkan persetujuan dan telah disahkan maka Bupati akan membuat Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2013. Kemudian dikeluarkan Peraturan Bupati tentang Aturan Pelaksanaan dari Perda APBD tahun anggaran 2013 tersebut. Dengan disahkannya APBD tersebut maka setiap SKPD dapat melakukan pencairan dana anggaran sesuai dengan anggaran yang telah diajukan oleh setiap SKPD tersebut. Dalam Proses pencairan dana anggaran tersebut terlebih dahulu setiap SKPD harus mengajukan Surat Pengajuan Keuangan (SPK) yang tujuan kepada BPKAD selaku pejabat pengelola keuangan daerah dan merangkap menjadi Bendahara Umum Daerah (BUD).

APBD kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013 dapat dilihat secara jelas dalam tabel dibawah ini:⁵³

Tabel. 2

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan
tahun 2013

Kode Rekening	Uraian	Jumlah
4	PENDAPATAN DAERAH	1.560.306.183.830,00
4.1	PENDAPATAN ASLI DAERAH	124.605.655.230,00
4.1.1	Hasil Pajak Daerah	24.553.344.000,00
4.1.2	Hasil Retribusi Daerah	13.788.629.730,00

⁵³ Badan Pengelola Keuangan Daerah, **Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Lamongan Tahun 2013**, Lamongan, 2013, hlm. 1

4.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	19.636.308.000,00
4.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	66.627.373.500,00
4.2	DANA PERIMBANGAN	1.123.473.899.600,00
4.2.1	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	89.463.031.600,00
4.2.2	Dana Alokasi Umum	958.344.988.000,00
4.2.3	Dana Alokasi Khusus	75.665.880.000,00
4.3	LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH	312.226.629.000,00
4.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi	68.612.313.000,00
4.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	222.312.442.000,00
4.3.5	Bantuan Keuangan dari Propinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya	21.264.625.000,00
4.3.6	Dana Bagi Hasil Retribusi dari Propinsi dan Pemerintah Daerah	37.249.000,00
	Jumlah Pendapatan	1.560.306.183.830,00
5	BELANJA DAERAH	1.550.103.021.837,00
5.1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	1.068.597.716.116,00
5.1.1	BELANJA PEGAWAI	902.802.764.116,00
5.1.2	BELANJA BUNGA	2.100.000.000,00
5.1.3	BELANJA SUBSIDI	5.000.000.000,00
5.1.4	BELANJA HIBAH	36.039.080.000,00
5.1.5	BELANJA BANTUAN SOSIAL	23.624.600.000,00
5.1.6	BELANJA BAGI HASIL KEPADA PROVINSI/KABUPATEN/KOTA DAN PEMERINTAHAN DESA	2.873.512.000,00
5.1.7	BELANJA BANTUAN KEUANGAN KEPADA PROVINSI/KABUPATEN/KOTA DAN PEMERINTAHAN DESA	95.028.760.000,00
5.1.8	BELANJA TIDAK TERDUGA	1.129.000.000,00
5.2	BELANJA LANGSUNG	481.505.305.721,00
5.2.1	BELANJA PEGAWAI	49.923.209.625,00
5.2.2	BELANJA BARANG DAN JASA	217.249.290.236,00
5.2.3	BELANJA MODAL	214.332.805.860,00
	Jumlah Belanja	1.550.103.021.837,00
	SURPLUS	10.203.161.993,00
6	PEMBIAYAAN DAERAH	(10.200.000.000,00)
6.1	Penerimaan Pembiayaan Daerah	40.350.000.000,00
6.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Daerah Tahun Sebelumnya	18.450.000.000,00
6.1.6	Penerimaan piutang daerah	21.900.000.000,00
	Jumlah Penerimaan Pembiayaan	40.350.000.000,00
6.2	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	50.550.000.000,00
6.2.2	Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah/Dana Bergulir	36.400.000.000,00
6.2.3	Pembayaran Pokok Utang	14.150.000.000,00
	Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	50.550.000.000,00
	Pembiayaan Netto	(10.200.000.000,00)
	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran tahun berkenaan (SILPA)	3.161.993,00

Dalam pelaksanaannya, APBD kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013 juga mengalami perubahan anggaran. Perubahan anggaran tersebut dapat dilihat secara jelas pada tabel dibawah ini:⁵⁴

Tabel. 3

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan

Kabupaten Lamongan tahun 2013

No. Rekening	Uraian	Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan	Bertambah/ Berkurang	%
4	PENDAPATAN DAERAH	1.560.306.183.830,00	1.653.569.457.550,00	93.263.273.720,00	5,98%
4.1	PENDAPATAN ASLI DAERAH	124.605.655.230,00	153.361.759.050,00	28.756.103.820,00	23,08%
4.1.1	Hasil Pajak Daerah	24.553.344.000,00	28.480.394.920,00	3.927.050.920,00	15,99%
4.1.2	Hasil Retribusi Daerah	13.788.629.730,00	26.370.297.850,00	12.581.668.120,00	91,25%
4.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	19.636.308.000,00	19.315.559.780,00	(320.748.220,00)	-1,63%
4.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	66.627.373.500,00	79.195.506.500,00	12.568.133.000,00	18,86%
4.2	DANA PERIMBANGAN	1.123.473.899.600,00	1.130.308.054.100,00	6.834.154.500,00	0,61%
4.2.1	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	89.463.031.600,00	96.297.186.100,00	6.834.154.500,00	7,64%
4.2.2	Dana Alokasi Umum	958.344.988.000,00	958.344.988.000,00	0,00	0,00%
4.2.3	Dana Alokasi Khusus	75.665.880.000,00	75.665.880.000,00	0,00	0,00%
4.3	LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH	312.226.629.000,00	369.899.644.400,00	57.673.015.400,00	18,47%
4.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi	68.612.313.000,00	73.612.313.000,00	5.000.000.000,00	7,29%
4.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	222.312.442.000,00	274.925.015.000,00	52.612.573.000,00	23,67%
4.3.5	Bantuan Keuangan dari Propinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya	21.264.625.000,00	21.314.625.000,00	50.000.000,00	0,24%
4.3.6	Dana Bagi Hasil Retribusi dari	37.249.000,00	47.691.400,00	10.442.400,00	28,03%

⁵⁴ Badan Pengelola Keuangan Daerah, **Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Lamongan Tahun 2013**, Lamongan, 2013, hlm. 2

	Propinsi dan Pemerintah Daerah				
	Jumlah Pendapatan	1.560.306.183.830,00	1.653.569.457.550,00	93.263.273.720,00	5,98%
5	BELANJA DAERAH	1.550.103.021.837,00	1.710.483.335.056,02	160.380.313.219,02	10,35%
5.1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	1.068.597.716.116,00	1.144.474.148.785,02	75.876.432.669,02	7,10%
5.1.1	BELANJA PEGAWAI	902.802.764.116,00	947.374.426.785,02	44.571.662.669,02	4,94%
5.1.2	BELANJA BUNGA	2.100.000.000,00	2.100.000.000,00	0,00	0,00%
5.1.3	BELANJA SUBSIDI	5.000.000.000,00	5.000.000.000,00	0,00	0,00%
5.1.4	BELANJA HIBAH	36.039.080.000,00	51.252.850.000,00	15.213.770.000,00	42,21%
5.1.5	BELANJA BANTUAN SOSIAL	23.624.600.000,00	26.204.600.000,00	2.580.000.000,00	10,92%
5.1.6	BELANJA BAGI HASIL KEPADA PROVINSI/KABUP ATEN/KOTA DAN PEMERINTAHAN DESA	2.873.512.000,00	2.873.512.000,00	0,00	0,00%
5.1.7	BELANJA BANTUAN KEUANGAN KEPADA PROVINSI/KABUP ATEN/KOTA DAN PEMERINTAHAN DESA	95.028.760.000,00	108.539.760.000,00	13.511.000.000,00	14,22%
5.1.8	BELANJA TIDAK TERDUGA	1.129.000.000,00	1.129.000.000,00	0,00	0,00%
5.2	BELANJA LANGSUNG	481.505.305.721,00	566.009.186.271,00	84.503.880.550,00	17,55%
5.2.1	BELANJA PEGAWAI	49.923.209.625,00	54.599.177.825,00	4.675.968.200,00	9,37%
5.2.2	BELANJA BARANG DAN JASA	217.263.441.236,00	260.626.155.150,00	43.362.713.914,00	19,96%
5.2.3	BELANJA MODAL	214.318.654.860,00	250.783.853.296,00	36.465.198.436,00	17,01%
	Jumlah Belanja	1.550.103.021.837,00	1.710.483.335.056,02	160.380.313.219,02	10,35%
	SURPLUS	10.203.161.993,00	(56.913.877.506,02)	(67.117.039.499,02)	-657,81%
6	PEMBIAYAAN DAERAH	(10.200.000.000,00)	56.913.877.506,02	67.113.877.506,02	-657,98%
6.1	Penerimaan Pembiayaan Daerah	40.350.000.000,00	107.963.877.506,02	67.613.877.506,02	167,57%
6.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Daerah	18.450.000.000,00	86.063.877.506,02	67.613.877.506,02	366,47%

	Tahun Sebelumnya				
6.1.6	Penerimaan piutang daerah	21.900.000.00 0,00	21.900.000.000, 00	0,00	0,00%
	Jumlah Penerimaan Pembiayaan	40.350.000.00 0,00	107.963.877.50 6,02	67.613.877.50 6,02	167,57%
6.2	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	50.550.000.00 0,00	51.050.000.000, 00	500.000.000,0 0	0,99%
6.2.2	Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah/Dana Bergulir	36.400.000.00 0,00	36.900.000.000, 00	500.000.000,0 0	1,37%
6.2.3	Pembayaran Pokok Utang	14.150.000.00 0,00	14.150.000.000, 00	0,00	0,00%
	Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	50.550.000.00 0,00	51.050.000.000, 00	500.000.000,0 0	0,99%
	Pembiayaan Netto	(10.200.000.000,00)	56.913.877.506, 02	67.113.877.50 6,02	-657,98%
	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran tahun berkenaan (SiLPA)	3.161.993,00	0,00	3.161.993,00	-100,00%

2. Kebijakan Keuangan Daerah Kabuapten Lamongan

a. Kebijakan Pendapatan Daerah

Kebijakan mengenai pendapatan daerah (*revenue policy*) diharapkan dapat mendukung berbagai kebijakan pemerintah atau membiayai belanja daerah. Dalam kebijakan pendapatan daerah terdapat dua kebijakan, yaitu :

1) Kebijakan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kebijakan umum APBD tahun 2013 untuk pendapatan asli daerah yang merupakan potensi penerimaan pemerintah kabupaten Lamongan sesuai urusannya diarahkan melalui upaya peningkatan pendapatan dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Upaya-upaya

yang dilakukan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah kabupaten Lamongan pada tahun 2013 adalah sebagai berikut:

- a) Pemantapan kelembagaan dan sistem operasional pemungutan pendapatan asli daerah;
- b) Peningkatan pendapatan asli daerah dengan intensifikasi dan eksentifikasi bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
- c) Meningkatkan kualitas dan optimaslisasi pengelolaan aset untuk peningkatan pendapatan;
- d) Meningkatkan pelayanan masyarakat dan perlindungan konsumen sebagai upaya meningkatkan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak daerah dan retribusi daerah;
- e) Meningkatkan koordinasi secara sinergis di bidang pendapatan daerah dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi dan SKPD Penghasil;
- f) Mengoptimalkan kinerja BUMD untuk memberikan kontribusi secara signifikan terhadap PAD;
- g) Meninjau ulang *database* potensi PAD secara berkala.

2) Kebijakan terkait Dana Perimbangan

Pendapatan yang diperoleh dari dana perimbangan pada dasarnya merupakan hak pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari revenue sharing policy. Konsep revenue sharing didasarkan atas pemikiran untuk pemberdayaan daerah

dan prinsip keadilan. Konsep ini harus dilakukan dengan adil, demokratis, dan transparan. Terkait dengan dana perimbangan ini, maka kebijakan yang diterapkan adalah :

- a) Optimalisasi intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan PBB, PPh OPDN, PPh pasal 21 sebagai bentuk kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak;
- b) Meningkatkan akurasi data sumber daya alam (kelautan, kehutanan, pertambangan umum, perikanan) sebagai dasar perhitungan pembagian dana perimbangan;
- c) Meningkatkan koordinasi dengan pemerintah pusat dengan pemerintah propinsi dalam perhitungan alokasi dana perimbangan.

b. Kebijakan Belanja daerah

Dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten Lamongan, maka pelaksanaan belanja daerah pada tahun 2013 harus dilaksanakan secara efisien dan efektif, serta dapat menjalankan fungsinya sebagai dinamisator pembangunan daerah. Sehingga masih mampu untuk menopang penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di kabupaten Lamongan.

Sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah tahun 2013, maka prioritas pembangunan daerah diprioritaskan pada 10 program, antara lain :

- 1) Peningkatan mutu pendidikan;

- 2) Peningkatan pelayanan masyarakat;
- 3) Pembangunan infrastruktur jalan;
- 4) Peningkatan kualitas tenaga kerja;
- 5) Peningkatan produktivitas pertanian dan perikanan;
- 6) Peningkatan pelayanan pemerintahan;
- 7) Peningkatan kesadaran dan kerukunan umat beragama;
- 8) Peningkatan peran serta perempuan dalam pembangunan;
- 9) Peningkatan prestasi olahraga; dan
- 10) Peningkatan kualitas hidup masyarakat.

c. Kebijakan Pembiayaan Daerah

Kebijakan dalam menentukan pembiayaan daerah merupakan dampak dari kebijakan dalam menentukan target pendapatan dan alokasi kebutuhan belanja daerah. Sesuai dengan kondisi dan arah kebijakan yang ditentukan dari kedua komponen tersebut, maka arah kebijakan pembiayaan daerah dilakukan melalui :

- 1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 137/PMK.07/2012 tentang Batas Maksimal Kumulatif Defisit APBD Tahun anggaran 2013 ditetapkan sebesar 0,5% dari proyeksi PDB tahun anggaran 2013;
- 2) Penganggaran Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya (SiLPA) dihitung berdasarkan perkiraan yang rasional;
- 3) Pemerintah daerah dalam rangka menutup defisit dapat melakukan pinjaman daerah berupa pinjaman jangka

menengah/panjang, dimana proses dan posedurnya mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah dengan meperhatikan waktu pelaksanaan dan jangka waktu pengembalian serta suku bunga bank kekinian;

- 4) Penerimaan kembali pokok pinjaman dana bergulir, dianggarkan pada APBD pada akun pembiayaan;
- 5) Agar pemerintah daerah melakukan penambahan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk memperkuat struktur permodalan BUMD agar dapat berkompetisi tumbuh dan berkembang.

3. Penyusunan Laporan Keuangan

a. Unsur Laporan Keuangan

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2013 mencakup semua aspek keuangan yang dikelola oleh seluruh SKPD (Dinas/Badan/Kantor/Kecamatan). Laporan keuangan ini terdiri dari :

1) Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

LRA berdasarkan SAP memuat informasi tentang pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasi dalam satu periode pelaporan. Adapun belanja operasional berdasar SAP berisikan data tentang PAD, belanja pegawai,

belanja barang dan jasa, dan belanja modal didasarkan pada LRA SKPD. Sedangkan data keuangan mengenai pendapatan transfer, lain-lain pendapatan yang sah, belanja bunga, belanja bantuan sosial, belanja tak terduga, penerimaan dan pengeluaran pembiayaan didasarkan pada LRA Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SPKPD). Data LRA APBD tahun anggaran 2013 dapat dilihat pada tabel berikut :⁵⁵

Tabel. 4
Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah
Kabupaten Lamongan
Untuk Tahun Yang Berakhir Sampai Dengan 31 Desember 2013 Dan 2012

Nomor	Uraian	Anggaran 2013	Realisasi 2013	%	Realisasi 2012
1	PENDAPATAN				
1.1	PENDAPATAN ASLI DAERAH				
1.1.1	Pendapatan Pajak Daerah	28.480.394.920,00	34.882.026.900,50	122,48 %	27.916.743.413,58
1.1.2	Pendapatan Retribusi Daerah	26.370.297.850,00	29.725.601.395,00	112,72 %	14.415.005.881,00
1.1.3	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yg Dipisahkan	19.315.559.780,00	19.416.139.658,63	100,52 %	19.399.749.694,65
1.1.4	Lain lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	79.195.506.500,00	77.064.148.130,77	97,31%	67.553.234.146,79
	Jumlah Pendapatan Asli Daerah	153.361.759.050,00	161.087.916.084,90	105,04 %	129.284.733.136,02
1.2	PENDAPATAN TRANSFER				
1.2.1	Transfer Pemerintah Pusat Dana Perimbangan				
1.2.1.1	Dana Bagi Hasil Pajak	82.909.669.800,00	89.743.822.844,00	108,24 %	84.900.637.030,00

⁵⁵ Badan Pengelola Keuangan Daerah, **Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Lamongan Tahun 2013**, Lamongan, 2013, hlm. 3

1.2.1.2	Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (Sumber Daya Alam)	13.387.516.300,00	15.712.417.120,00	117,37 %	18.937.916.280,00
1.2.1.3	Dana Alokasi Umum	958.344.988.000,00	958.344.988.000,00	100,00 %	832.015.926.000,00
1.2.1.4	Dana Alokasi Khusus	75.665.880.000,00	75.665.880.000,00	100,00 %	70.832.240.000,00
	Jumlah Pendapatan Transfer Dana Perimbangan	1.130.308.054.100,00	1.139.467.107.964,00	100,81 %	1.006.686.719.310,00
1.2.2	Transfer Pemerintah Pusat Lainnya				
1.2.2.1	Dana Otonomi Khusus	0,00	0,00	0,00%	0,00
1.2.2.2	Dana Penyesuaian	246.212.821.000,00	246.212.819.000,00	100,00 %	193.600.248.000,00
	Jumlah Pendapatan Transfer Pemerintah Pusat Lainnya	246.212.821.000,00	246.212.819.000,00	100,00 %	193.600.248.000,00
1.2.3	Transfer Pemerintah Propinsi				
1.2.3.1	Pendapatan Bagi Hasil Pajak	73.612.313.000,00	76.516.256.952,00	103,94 %	60.725.416.363,00
1.2.3.2	Pendapatan Bagi Hasil Lainnya	47.691.400,00	155.316.104,00	325,67 %	75.320.684,00
	Jumlah Transfer Pemerintah Provinsi	73.660.004.400,00	76.671.573.056,00	104,09 %	60.800.737.047,00
	Total Pendapatan Transfer	1.450.180.879.500,00	1.462.351.500.020,00	100,84 %	1.261.087.704.357,00
1.3	LAIN LAIN PENDAPATAN YANG SAH				
1.3.1	Pendapatan Hibah	0,00	0,00	0,00%	0,00
1.3.2	Pendapatan Dana Darurat	0,00	0,00	0,00%	0,00
1.3.3	Pendapatan Lainnya	50.026.819.000,00	51.216.301.000,00	102,38 %	82.053.490.000,00
	Jumlah Lain lain Pendapatan yang Sah	50.026.819.000,00	51.216.301.000,00	102,38 %	82.053.490.000,00
	JUMLAH PENDAPATAN	1.653.569.457.550,00	1.674.655.717.104,90	101,28 %	1.472.425.927.493,02
2	BELANJA				
2.1	BELANJA OPERASIONAL				
2.1.1	Belanja Pegawai	1.001.973.604.610,02	930.796.185.193,00	92,90%	878.418.975.066,00
2.1.2	Belanja Barang	260.626.155.150,00	249.721.086.302,00	95,82%	180.331.327.165,16
2.1.3	Belanja Bunga	2.100.000.000,00	2.006.201.715,67	95,53%	3.205.861.172,95
2.1.4	Belanja Subsidi	5.000.000.000,00	0,00	0,00%	0,00

		0			
2.1.5	Belanja Hibah	51.252.850.000,00	49.742.064.061,00	97,05%	46.585.113.954,00
2.1.6	Belanja Bantuan Sosial	26.204.600.000,00	24.842.448.300,00	94,80%	28.530.280.000,00
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan	108.539.760,00	107.045.385,766,00	98,62%	63.031.395.766,00
	Jumlah Belanja Operasional	1.455.696.969,760,02	1.364.153.371,337,67	93,71 %	1.200.102.953,124,11
2.2	BELANJA MODAL				
2.2.1	Belanja Tanah	5.365.000.000,00	4.940.582.000,00	92,09%	5.508.395.900,00
2.2.2	Belanja Peralatan dan Mesin	49.126.622.766,00	47.366.869.269,00	96,42%	63.406.732.525,00
2.2.3	Belanja Gedung dan Bangunan	74.246.698.090,00	72.944.156.600,00	98,25%	79.856.647.125,00
2.2.4	Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan	119.773.800,940,00	112.616.170,050,00	94,02%	110.710.281,350,00
2.2.5	Belanja Aset Tetap Lainnya	2.271.731.500,00	2.203.994.563,00	97,02%	11.566.584.435,00
2.2.6	Belanja Aset Lainnya	0,00	0,00	0,00%	0,00
	Jumlah Belanja Modal	250.783.853,296,00	240.071.772,482,00	95,73 %	271.048.641,335,00
2.3	BELANJA TIDAK TERDUGA				
2.3.1	Belanja Tidak Terduga	1.129.000.000,00	0,00	0,00%	336.666.584,00
	Jumlah Belanja Tak Terduga	1.129.000.000,00	0,00	0,00%	336.666.584,00
	JUMLAH BELANJA	1.707.609.823,056,02	1.604.225.143,819,67	93,95 %	1.471.488.261,043,11
2.4	TRANSFER				
2.4.1	TRANSFER BAGI HASIL KE DESA				
2.4.1.1	Bagi Hasil Pajak	1.253.802.000,00	1.253.705.556,00	99,99%	1.074.227.050,00
2.4.1.2	Bagi Hasil Retribusi	1.619.710.000,00	1.303.680.880,00	80,49%	1.184.906.780,00
2.4.1.3	Bagi Hasil Pendapatan Lainnya	0,00	0,00	0,00%	0,00
	Jumlah transfer /bagi hasil ke desa	2.873.512.000,00	2.557.386.436,00	89,00 %	2.259.133.830,00
	JUMLAH BELANJA DAN TRANSFER	1.710.483.335,056,02	1.606.782.530,255,67	93,94 %	1.473.747.394,873,11
	Surplus (Defisit)	(56.913.877,506,02)	67.873.186,849,23		(1.321.467,380,09)
3	PEMBIAYAAN				
3.1	PENERIMAAN DAERAH				
3.1.1	Penggunaan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA)	86.063.877,506,02	86.063.877,506,02	100,00 %	111.681.362,736,11

3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	0,00	0,00	0,00%	0,00
3.1.3	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	0,00	0,00	0,00%	0,00
3.1.4	Penerimaan Pinjaman Daerah	0,00	0,00	0,00%	-
3.1.5	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah	0,00	0,00	0,00%	0,00
3.1.6	Penerimaan Piutang Daerah	21.900.000.000,00	22.291.364.000,00	101,79%	22.666.356.950,00
	Jumlah Penerimaan Pembiayaan	107.963.877.506,02	108.355.241.506,02	100,36%	134.347.719.686,11
3.2	PENGELUARAN DAERAH				
3.2.1	Pembentukan Dana Cadangan	0,00	0,00	0,00%	0,00
3.2.2	Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah	36.900.000.000,00	36.900.000.000,00	100,00%	34.900.000.000,00
3.2.3	Pembayaran Pokok Utang	14.150.000.000,00	14.128.944.266,24	99,85%	12.062.374.800,00
3.2.4	Pemberian Pinjaman Daerah	0,00	0,00	0,00%	0,00
	Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	51.050.000.000,00	51.028.944.266,24	99,96%	46.962.374.800,00
	Pembiayaan Neto	56.913.877.506,02	57.326.297.239,78	100,72%	87.385.344.886,11
3.3	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)	0,00	125.199.484.089,01		86.063.877.506,02

Sumber: Catatan atas Laporan Keuangan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Lamongan tahun 2013

2) Neraca Daerah

Neraca daerah menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana. Semua data keuangan didasarkan pada Neraca SKPD.

Neraca daerah kabupaten Lamongan tahun 2013 dapat dilihat pada tabel di bawah ini:⁵⁶

Tabel. 5

Neraca Daerah Kabupaten Lamongan Per 31 Desember 2013

URAIAN	TAHUN 2013	TAHUN 2012
ASET		
ASET LANCAR		
Kas	125.415.846.752,01	86.105.384.477,56
Kas di Kas Daerah	123.988.550.289,38	81.931.286.394,87
Kas di Bendahara Penerimaan	216.362.663,00	40.733.567,00
Kas di Bendahara Pengeluaran	95.065.000,00	4.185.404,54
Kas di BLUD	1.115.868.799,63	4.129.179.111,15
Investasi Jangka Pendek	0,00	0,00
Piutang Pajak	2.217.432.714,00	1.906.627.312,00
Piutang Retribusi	0,00	0,00
Piutang Dana Bagi Hasil	0,00	0,00
Piutang Dana Alokasi Umum	0,00	0,00
Piutang Dana Alokasi Khusus	0,00	0,00
Bagian Lancar Pinjaman Kepada BUMD	0,00	0,00
Bagian Lancar Tagihan Penjualan Angsuran	0,00	0,00
Bagian Lancar Tuntutan Ganti Rugi	0,00	0,00
Piutang Lainnya	42.498.172.461,24	22.217.575.830,29
Penyisihan Piutang Tak Tertagih	(5.084.584.193,55)	(99.928.834,05)
Persediaan Bahan Pakai Habis/Material	13.707.213.630,00	9.652.134.319,00
Jumlah Aset Lancar	178.754.081.363,70	119.781.793.104,80
INVESTASI JANGKA PANJANG		
Investasi Non Permanen		
Pinjaman Kepada Perusahaan Negara	0,00	0,00
Pinjaman Kepada Perusahaan Daerah	0,00	0,00
Pinjaman Kepada Pemerintah Daerah Lainnya	0,00	0,00
Investasi dalam Surat Utang Negara	0,00	0,00
Investasi Dana Bergulir	9.613.162.216,00	630.000.000,00
Penyisihan Investasi Dana Bergulir Tak tertagih	(2.193.162.216,00)	0,00

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 4

Jumlah Investasi Non Permanen	7.420.000.000,00	630.000.000,00
Investasi Permanen		
Penyertaan Modal Pemerintah Daerah	298.994.356.873,71	264.108.892.548,74
Investasi Permanen Lainnya	0,00	0,00
Jumlah Investasi Permanen	298.994.356.873,71	264.108.892.548,74
Jumlah Investasi Jangka Panjang	306.414.356.873,71	264.738.892.548,74
ASET TETAP		
Tanah	763.610.724.751,00	755.013.941.255,00
Tanah	763.610.724.751,00	755.013.941.255,00
Peralatan dan Mesin	367.572.893.274,00	325.001.483.641,00
Alat Besar	12.697.698.920,00	8.325.392.420,00
Alat Angkutan	96.104.885.151,00	85.447.523.832,00
Alat Bengkel	1.450.272.731,00	1.221.088.231,00
Alat Ukur	1.733.146.483,00	1.507.720.703,00
Alat Pertanian	16.761.135.232,00	15.627.045.232,00
Alat Kantor dan Rumah Tangga	104.874.029.802,00	93.521.785.099,00
Alat Studio dan Komunikasi	13.473.364.126,00	12.176.969.533,00
Alat Kedokteran	95.463.739.196,00	84.142.105.396,00
Alat Laboratorium	24.784.971.008,00	22.790.627.570,00
Alat Keamanan	229.650.625,00	241.225.625,00
Gedung dan Bangunan	703.829.610.159,00	632.342.717.872,00
Bangunan Gedung	696.961.116.550,00	626.428.721.272,00
Monumen	6.868.493.609,00	5.913.996.600,00
Jalan, Irigasi dan Jaringan	1.289.997.719.675,00	1.171.520.091.325,00
Jalan dan Jembatan	1.029.801.585.249,00	932.850.567.849,00
Bangunan Air	141.433.777.398,00	137.084.277.698,00
Instalasi	12.318.752.076,00	11.873.251.276,00
Jaringan	106.443.604.952,00	89.711.994.502,00
Aset Tetap Lainnya	19.928.428.363,00	19.747.298.613,00
Buku Perpustakaan	12.795.702.844,00	12.712.217.494,00
Barang Bercorak Kebudayaan	3.894.436.319,00	3.796.791.919,00
Hewan/Ternak dan Tumbuhan	3.238.289.200,00	3.238.289.200,00
Konstruksi Dalam Pengerjaan	1.421.609.753,80	0,00
Konstruksi Dalam Pengerjaan	1.421.609.753,80	0,00
Total Jumlah Aset Tetap	3.146.360.985.975,80	2.903.625.532.706,00
DANA CADANGAN		
Dana Cadangan	0,00	0,00
Dana Cadangan	0,00	0,00
Jumlah Dana Cadangan	0,00	0,00
ASET LAINNYA		
Beban dibayar dimuka	802.237.796,20	0,00
Tagihan Penjualan Angsuran	0,00	0,00
Tagihan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah	60.300.043,49	75.716.043,49
Kemitraan Dengan Pihak Ketiga (BOT)	0,00	1.975.000.000,00

Aset Tak Berwujud	2.839.809.200,00	2.336.581.200,00
Aset Lain-Lain (Non Produktif)	488.190.000,00	798.300.000,00
Jumlah Aset Lainnya	4.190.537.039,69	5.185.597.243,49
TOTAL JUMLAH ASET	3.635.719.961.252,90	3.293.331.815.603,03
KEWAJIBAN		
KEWAJIBAN JANGKA PENDEK		
Utang Perhitungan Pihak Ketiga	0,00	0,00
Utang Bunga	0,00	0,00
Utang Pajak	0,00	0,00
Bagian Lancar Utang DN Pemerintah Pusat	0,00	0,00
Pendapatan Diterima di Muka	0,00	0,00
Utang Jangka Pendek Lainnya	18.286.620.529,20	18.024.256.772,72
Jumlah Kewajiban Jangka Pendek	18.286.620.529,20	18.024.256.772,72
KEWAJIBAN JANGKA PANJANG		
Utang Dalam Negeri Pemerintah Pusat	0,00	0,00
Utang Luar Negeri	0,00	0,00
Utang Jangka Panjang Lainnya	0,00	14.451.686.468,93
Jumlah Kewajiban Jangka Panjang	0,00	14.451.686.468,93
TOTAL JUMLAH KEWAJIBAN	18.286.620.529,20	32.475.943.241,65
EKUITAS DANA		
EKUITAS DANA LANCAR		
Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA)	125.199.484.089,01	86.063.877.506,02
Pendapatan Yang Ditangguhkan	216.362.663,00	41.506.971,54
Cadangan Piutang	39.631.020.981,69	24.024.274.308,24
Cadangan Persediaan	13.707.213.630,00	9.652.134.319,00
Dana Yang harus Disediakan Untuk Pembayaran Hutang Jangka Pendek	(18.286.620.529,20)	(18.024.256.772,72)
Jumlah Ekuitas Dana Lancar	160.467.460.834,50	101.757.536.332,08
EKUITAS DANA INVESTASI		
Diinvestasikan dalam Investasi Jangka Panjang	306.414.356.873,71	264.738.892.548,74
Diinvestasikan Dalam Aset Tetap	3.146.360.985.975,80	2.903.625.532.706,00
Diinvestasikan Dalam Aset Lainnya	4.190.537.039,69	5.185.597.243,49

Dana Yang Harus Disediakan untuk Pembayaran Hutang Jangka Panjang	0,00	(14.451.686.468,93)
Jumlah Ekuitas Dana Investasi	3.456.965.879.889,20	3.159.098.336.029,30
EKUITAS DANA CADANGAN		
Diinvestasikan dalam Dana Cadangan	0,00	0,00
Jumlah Ekuitas Dana Cadangan	0,00	0,00
TOTAL JUMLAH EKUITAS DANA	3.617.433.340.723,70	3.260.855.872.361,38
TOTAL KEWAJIBAN DAN EKUITAS DANA	3.635.719.961.252,90	3.293.331.815.603,03

Sumber: Catatan atas Laporan Keuangan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Lamongan tahun 2013

3) Laporan Arus Kas

Laporan arus kas disusun untuk menjelaskan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, aktivitas investasi aset non keuangan, aktivitas pembiayaan dan aktivitas non anggaran. Data diperoleh dari laporan Pengelolaan PPKD selaku Bendahara Umum Daerah selama tahun anggaran 2013. Laporan arus kas kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013 dapat dilihat pada tabel berikut:⁵⁷

Tabel. 6

Laporan Arus Kas Kabupaten Lamongan

Untuk Tahun Yang Berakhir Sampai Dengan 31 Desember 2013

⁵⁷ *Ibid*, hlm.4

Uraian	Tahun 2013	Tahun 2012
ARUS KAS DARI AKTIVITAS OPERASI		
Arus Masuk Kas		
Pendapatan Pajak Daerah	34.882.026.900,50	27.916.743.413,58
Pendapatan Retribusi Daerah	15.164.676.654,00	13.423.744.929,00
Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	19.416.139.658,63	19.399.749.694,65
Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	17.268.081.009,29	12.662.787.675,05
Dana Bagi Hasil Pajak	89.743.822.844,00	84.900.637.030,00
Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam	15.712.417.120,00	18.937.916.280,00
Dana Alokasi Umum (DAU)	958.344.988.000,00	832.015.926.000,00
Dana Alokasi Khusus (DAK)	75.665.880.000,00	70.832.240.000,00
Dana Penyesuaian	246.212.819.000,00	193.600.248.000,00
Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi	76.516.256.952,00	60.725.416.363,00
Dana Bagi Hasil Lainnya Dari Provinsi	155.316.104,00	75.320.684,00
Pendapatan Dana Darurat	0,00	0,00
Pendapatan Lainnya	51.216.301.000,00	82.053.490.000,00
Jumlah Arus Masuk Kas	1.600.298.725.242,42	1.416.544.220.069,28
Arus Keluar Kas		
Belanja Pegawai	908.271.922.094,00	858.334.446.175,00
Belanja Barang	199.105.403.027,00	153.699.074.638,00
Bunga	2.006.201.715,67	3.205.861.172,95
Subsidi	0,00	0,00
Hibah	49.742.064.061,00	46.585.113.954,00
Bantuan Sosial	24.842.448.300,00	28.530.280.000,00
Belanja Bantuan Keuangan	107.045.385.766,00	63.031.395.766,00
Belanja Tak Terduga	0,00	336.666.584,00
Bagi Hasil Pajak	1.253.705.556,00	1.074.227.050,00
Bagi Hasil Retribusi	1.303.680.880,00	1.184.906.780,00
Jumlah Arus Keluar Kas	1.293.570.811.399,67	1.155.981.972.119,95
Arus Kas Bersih dari Aktifitas Operasi	306.727.913.842,75	260.562.247.949,33
ARUS KAS DARI AKTIVITAS INVESTASI ASET NON KEUANGAN		
Arus Masuk Kas		
Pendapatan Penjualan Atas Tanah		
Pelepasan Hak Atas Tanah	0,00	0,00
Pendapatan Penjualan Alat Angkutan		
Penjualan Alat Angkutan Darat Bermotor	30.000.000,00	77.300.000,00
Pendapatan Penjualan atas Peralatan dan Mesin		
Penjualan peralatan/perlengkapan kantor yang tidak terpakai	2.000.000,00	11.172.000,00

Pendapatan Penjualan atas Gedung dan Bangunan		
Penjualan bekas bangunan	21.500.000,00	91.000.000,00
Pendapatan Penjualan atas Jalan, Irigasi dan Jaringan		
Pendapatan dari Penjualan Aset Tetap Lainnya		
Penjualan hasil penebangan pohon	5.036.000,00	5.010.000,00
Pendapatan dari Penjualan Aset Lainnya		
Penjualan drum bekas	18.183.000,00	14.773.500,00
Jumlah Arus Masuk Kas	76.719.000,00	199.255.500,00
Arus Keluar Kas		
Belanja Tanah	4.940.582.000,00	5.508.395.900,00
Belanja Modal Pengadaan Tanah	4.940.582.000,00	5.508.395.900,00
Belanja Peralatan dan Mesin	44.693.268.469,00	53.069.129.425,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Berat	3.987.500.000,00	2.001.490.000,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Angkutan	10.379.699.910,00	9.802.066.000,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Angkutan Darat Bermotor	10.379.699.910,00	9.738.486.000,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Angkutan Darat Tdk Bermotor	0,00	63.580.000,00
Belanja Modal Pengadaan Alat2 Angktn di atas Air Tdk Bermotor	0,00	0,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Bengkel	21.960.000,00	136.695.000,00
Belanja Modal Pengadaan Alat2 Pengol Pertanian,Peternakan dan Perikanan	1.213.867.000,00	1.472.870.000,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Kantor dan Rumah Tangga	12.199.125.890,00	11.722.635.850,00
Belanja Modal Pengadaan Peralatan Kantor	1.755.640.900,00	552.811.200,00
Belanja Modal Pengadaan Perlengkapan Kantor	1.742.698.180,00	863.605.550,00
Belanja Modal Pengadaan Komputer	5.661.622.310,00	8.731.793.450,00
Belanja Modal Pengadaan mebeulair	2.760.997.850,00	1.290.605.150,00
Belanja Modal Pengadaan Peralatan Dapur	63.406.000,00	142.580.000,00
Belanja Modal Pengadaan Penghias Ruangan Rumah Tangga	214.760.650,00	141.240.500,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Studio dan Alat-alat	1.265.539.900,00	982.818.500,00

Komunikasi		
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Komunikasi	317.637.000,00	161.900.000,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Ukur	214.575.000,00	247.535.000,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Kedokteran	11.438.149.910,00	8.809.017.275,00
Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Laboratorium	3.558.428.359,00	17.886.501.800,00
Belanja Modal Alat-alat Keamanan	0,00	7.500.000,00
Belanja Modal Pengadaan Alat Pengolah Limbah/Sampah	414.422.500,00	0,00
Belanja Gedung dan Bangunan	71.558.975.600,00	77.671.255.500,00
Belanja Modal Bangunan Gedung	71.558.975.600,00	77.671.255.500,00
Belanja Modal Monumen	0,00	0,00
Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan	112.616.170.050,00	110.710.281.350,00
Belanja Modal Pengadaan Konstruksi Jalan dan Jembatan	94.843.074.050,00	98.305.844.700,00
Belanja Modal Pengadaan Konstruksi Jalan	91.957.693.700,00	94.065.873.200,00
Belanja Modal Pengadaan Konstruksi Jembatan	2.885.380.350,00	4.239.971.500,00
Belanja Modal Pengadaan Konstruksi Jaringan Air	15.459.658.000,00	10.459.501.500,00
Belanja Modal Pengadaan Instalasi Listrik dan Telepon	298.079.000,00	328.719.900,00
Belanja Modal Pengadaan Penerangan Jalan, Taman dan Hutan Kota	2.015.359.000,00	1.616.215.250,00
Belanja Modal Aset Tetap Lainnya	2.203.994.563,00	11.566.584.435,00
Belanja Modal Pengadaan Buku/Kepustakaan	2.113.994.563,00	11.553.384.435,00
Belanja Modal Pengadaan Barang bercorak Kesenian, Kebudayaan	90.000.000,00	13.200.000,00
Belanja Modal Pengadaan Hewan/Ternak dan Tanaman	0,00	0,00
Jumlah Arus Keluar Kas	236.012.990.682,00	258.525.646.610,00
Arus Kas Bersih dari Aktifitas Investasi Aset Non Keuangan	(235.936.271.682,00)	(258.326.391.110,00)
ARUS KAS DARI AKTIVITAS PEMBIAYAAN		
Arus Masuk Kas		
Pencairan Dana Cadangan	0,00	0,00
Pinjaman Dalam Negeri-Lembaga Keuangan Bank	0,00	0,00
Penerimaan piutang daerah	22.291.364.000,00	22.666.356.950,00

(Dana Revolving)		
Jumlah Arus Masuk Kas	22.291.364.000,00	22.666.356.950,00
Arus Keluar Kas		
Pembentukan Dana Cadangan	0,00	0,00
Penyertaan Modal Pemerintah Daerah	36.900.000.000,00	34.900.000.000,00
Pembayaran Pokok Pinjaman Dalam Negeri-Pemerintah Pusat	0,00	62.374.800,00
Pembayaran Pokok Pinjaman Dalam Negeri-Lembaga Keuangan Bank	14.128.944.266,24	12.000.000.000,00
Jumlah Arus Keluar Kas	51.028.944.266,24	46.962.374.800,00
Arus Kas Bersih dari Aktifitas Pembiayaan	(28.737.580.266,24)	(24.296.017.850,00)
ARUS KAS DARI AKTIVITAS NON ANGGARAN		
Arus Masuk Kas		
Penerimaan Perhitungan Fihak Ketiga (PFK)	73.816.497.855,00	73.812.786.722,00
Iuran Wajib Pegawai Negeri	56.435.557.246,00	56.435.557.246,00
Utang Taperum	1.159.728.000,00	1.159.728.000,00
Utang PPh Pusat	16.221.212.609,00	16.217.501.476,00
Jumlah Arus Masuk Kas	73.816.497.855,00	73.812.786.722,00
Arus Keluar Kas		
Pengeluaran Perhitungan Fihak Ketiga (PFK)	73.816.707.855,00	73.812.786.722,00
Iuran Wajib Pegawai Negeri	56.435.557.246,00	56.435.557.246,00
Utang Taperum	1.159.728.000,00	1.159.728.000,00
Utang PPh Pusat	16.221.422.609,00	16.217.501.476,00
Jumlah Arus Keluar Kas	73.816.707.855,00	73.812.786.722,00
Arus Kas Bersih dari Aktifitas Nonanggaran	(210.000,00)	0,00
Kenaikan/Penurunan Kas	42.053.851.894,51	(22.060.161.010,67)
Saldo Awal Kas di BUD	81.934.698.394,87	111.681.362.736,11
Saldo Akhir Kas di BUD	123.988.550.289,38	81.931.286.394,87
Saldo Akhir Kas di BLUD	1.115.868.799,63	4.129.179.111,15
Saldo Akhir Kas di Bendahara Pengeluaran	95.065.000,00	4.185.404,54
Saldo Akhir Kas di Bendahara Penerimaan	216.362.663,00	40.733.567,00
Saldo Akhir Kas	125.415.846.752,01	86.105.384.477,56

Sumber: Catatan atas Laporan Keuangan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Lamongan tahun 2013

4) Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

Catatan atas laporan Keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari data-data keuangan yang ada pada Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Laporan ini mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) guna menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

b. Satuan Kerja Perangkat Daerah

Dalam runag lingkup pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Lamongan, terdapat beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah atau yang lebih dikenal dengan SKPD yang menjadi entitas laporan keuangan. Diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Dinas Pendidikan;
- 2) Dinas Kesehatan;
- 3) Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Dr. Soegiri
- 4) Rumah Sakit Umum Daerah Ngimbang;
- 5) Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga;
- 6) Dinas Pekerjaan Umum Pengairan
- 7) Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya;
- 8) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
- 9) Kantor Penelitian dan Pengembangan Daerah;

- 10) Dinas Perhubungan;
- 11) Badan Lingkungan Hidup;
- 12) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil;
- 13) Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana;
- 14) Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi;
- 15) Dinas Koperasi, Industri dan Perdagangan;
- 16) Badan Penanaman Modal dan Perijinan;
- 17) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
- 18) Dinas Pemuda dan Olahraga;
- 19) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik;
- 20) Satuan Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat;
- 21) Badan Penanggulangan Bencana Daerah;
- 22) Dewan Perwakilan rakyat Daerah;
- 23) Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- 24) Sekretariat Daerah;
- 25) Sekretariat DPRD;
- 26) Dinas Pendapatan Daerah;
- 27) Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah;
- 28) Inspektorat;
- 29) Badan Kepegawaian Daerah;
- 30) Sekretariat Kopri;
- 31) Kecamatan Lamongan;
- 32) Kecamatan Babat;
- 33) Kecamatan Paciran;



- 34) Kecamatan Brndong;
- 35) Kecamatan Turi;
- 36) Kecamatan Pucuk;
- 37) Kecamatan Sukodadi;
- 38) Kecamatan Tikung;
- 39) Kecamatan Deket;
- 40) Kecamatan Kalitengah;
- 41) Kecamatan Kembangbahu;
- 42) Kecamatan Mantup;
- 43) Kecamatan Modo;
- 44) Kecamatan Bluluk;
- 45) Kecamatan Karangbinangun;
- 46) Kecamatan Glagah;
- 47) Kecamatan Ngimbang;
- 48) Kecamatan Sugio;
- 49) Kecamatan Karanggeneng;
- 50) Kecamatan Sambeng;
- 51) Kecamatan Kedungpring;
- 52) Kecamatan Laren;
- 53) Kecamatan Sekaran;
- 54) Kecamatan Sarirejo;
- 55) Kecamatan Sukorame;
- 56) Kecamatan Solokuro;
- 57) Kecamatan Maduran;



- 58) Kantor Ketahanan Pangan;
- 59) Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa;
- 60) Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah;
- 61) Kantor Pengolahan Data Elektronik;
- 62) Dinas Pertanian dan Kehutanan;
- 63) Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan;
- 64) Dinas Perikanan dan Kelautan.

c. Sistem Pengumpulan Laporan Keuangan yang Akuntabel

Sistem pengumpulan laporan keuangan yang diterapkan oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Lamongan adalah laporan keuangan yang akuntabel. Hal ini dapat dilihat dari adanya kewajiban dari setiap SKPD untuk melaporkan hasil pengelolaan keuangan daerah kepada BPKAD setiap 3 bulan sekali. Dengan sistem pelaporan ini maka BPKAD dapat melihat sejauh mana keseriusan kinerja dari setiap SKPD dalam mengelola keuangan daerah. Kinerja dari setiap SKPD akan dapat dilihat dari laporan keuangan dan batas waktu pengumpulan laporan keuangan. Sistem laporan keuangan ini bertujuan untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang dan penyelewengan dana anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah.

Laporan keuangan yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan terkesan dibuat secara

asal-asalan menunjukkan kinerja dari SKPD tersebut yang tidak optimal dan akuntabel. Selain itu laporan keuangan yang realisasi programnya tidak sesuai dengan anggaran yang telah diajukan serta laporan keuangan yang terlambat waktu pengumpulannya akan mendapatkan sanksi dari BPKAD. Sanksi yang dimaksudkan tersebut berupa ditundanya atau dibatalkannya pencairan dana anggaran untuk bulan-bulan selanjutnya. Karena dikhawatirkan apabila diberikan pencairan dana maka akan terjadi ketidakselarasan yang lebih buruk antara target anggaran dengan realisasi anggaran yang telah dilakukan.

Selain itu BPKAD juga melakukan *monitoring* kepada setiap SKPD untuk melakukan *check* and *recheck* terhadap laporan keuangan yang disusun oleh masing-masing SKPD. Dengan adanya monitoring ini bertujuan untuk selalu mengawasi dana anggaran yang akan dilaksanakan agar sesuai dengan program yang telah direncanakan. Serta untuk mencegah dari terjadinya penyelewengan anggaran dana dan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian pengelolaan keuangan daerah, utamanya APBD kabupaten Lamongan akan menjadi lebih akuntabel dalam pelaksanaannya.

4. Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013 di Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan

Prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013 dapat dikaji dengan beberapa teori yang telah dipaparkan dalam tinjauan pustaka yang terdapat dalam Bab II dalam penelitian ini. Berdasarkan teori-teori tersebut, maka kajian terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. Ditinjau dengan Teori Implementasi

Berdasarkan teori implementasi menurut Menurut Van Meter dan Van Horn sebagaimana yang telah dikutip oleh Leo Agustino, Implementasi diartikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.⁵⁸ Maka implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013 dapat diartikan sebagai tindakan dari pejabat pengelola keuangan daerah yang dalam hal ini adalah BPKAD yang mengarahkan pengelolaan APBD tahun 2013 agar sesuai

⁵⁸ Leo Agustino, **Politik dan Kebijakan Publik**, AIPI, Bandung, 2006, hlm. 139

dengan ketentuan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang terdapat pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas tersebut dilakukan dalam berbagai program dan kebijakan dari BPKAD dalam rangka pengelolaan keuangan daerah. Penerapan prinsip transparansi dilakukan dengan cara penyusunan RAPBD yang melibatkan semua pihak yang terkait dengan program Musrebang yang bertujuan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat. Selain itu prinsip transparansi juga diterapkan dengan cara mengupload data tentang pengelolaan APBD ke website resmi BPKAD yang dapat diakses oleh semua orang, serta kemudahan akses informasi terkait pengelolaan APBD yang akan diberikan oleh BPKAD apabila terdapat pihak yang membutuhkan informasi terkait dengan pengelolaan APBD.

Sedangkan penerapan prinsip akuntabilitas dilakukan oleh BPKAD melalui beberapa macam kebijakan. Kebijakan tersebut berupa penyusunan laporan keuangan yang berbasis akuntansi yang akuntabel yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Selain itu laporan keuangan juga harus dikonsolidasi atau dikumpulkan ke BPKAD setiap 3 bulan sekali. Hal ini dilakukan untuk memonitoring setiap SKPD dalam menjalankan realisasi anggaran agar dapat

dipertanggung jawabkan. Dalam pengumpulan laporan keuangan tersebut apabila terdapat SKPD yang membuat laporan tidak sesuai dengan ketentuan dan terlambat waktu pengumpulannya, maka akan dikenakan sanksi. Sanksi tersebut berupa penundaan atau ditolakny pengajuan pencairan dana anggaran untuk bulan selanjutnya.

Dengan demikian maka prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD benar-benar telah diimplementasikan dengan baik dan benar oleh BPKAD yang diterapkan dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013.

b. Ditinjau dari Penyelenggaraan Keuangan Daerah

Bagian dari hukum administrasi negara yang sangat penting untuk dipahami oleh pelaksana keuangan daerah dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan keuangan daerah yaitu mengenai perbuatan-perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi negara yang lebih dikenal dengan istilah keputusan pemerintah. Adapun keputusan pemerintah tersebut meliputi empat macam perbuatan hukum,⁵⁹ yaitu :

- 1) Penetapan (*beschiking, administrative diskretion*);
- 2) Rencana (*plan*);
- 3) Norma-norma jabaran (*concrete normgeving*); dan
- 4) Legislasi semu (*pseudo-wetgeving*).

⁵⁹ Muhammad Djumhana, **Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm.23

Berdasarkan teori tersebut maka dapat dilihat bahwa pengelolaan keuangan daerah kabupaten Lamongan, khususnya APBD tahun anggaran 2013 harus sesuai dengan ketentuan peraturan hukum pemerintah tersebut. Diantaranya dalam peraturan hukum rencana, diterapkan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

Penerapan norma-norma jabatan diterapkan melalui Peraturan Bupati Nomor 35 Tahun 2012 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2013. Kemudian legislasi diterapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 18 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2013. Sedangkan penetapan diterapkan dengan penetapan BPKAD sebagai Bendahara Umum Daerah dan Tim Penyusun Anggaran Pemerintah Daerah.

c. Teori Kewenangan

Menurut Bagir Manan wewenang berarti kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan tindakan tertentu yang dimaksud untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plitchen*).⁶⁰

Berdasarkan teori kewenangan tersebut maka instansi yang

⁶⁰ Bagir Manan, **Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah**, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pegelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mei 2000, hlm.1-2

berwenang untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah adalah pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) yang telah diatur sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Hal ini menunjukkan bahwa BPKAD menjadi pejabat pengelola keuangan yang merangkap menjadi Bendahara Umum Daerah yang bertugas untuk mengawasi semua SKPD yang berwenang untuk mengajukan permohonan anggaran. SKPD juga berwenang untuk menjalankan realisasi anggaran sesuai dengan anggaran yang telah disetujui yang kemudian akan dikelola secara luas oleh BPKAD.

d. Teori Good Governance

Good governance mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*). *Good governance* berkenaan dengan tiga tugas dasar pemerintahan, yaitu:⁶¹

- 1) Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat;
- 2) Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat; dan
- 3) Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya sesuai dengan kehendak rakyat.

Hal ini berarti pemerintahan yang terkait harus mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

⁶¹ Pandji Santosa, **Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi Good Governance**, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 67

Terdapat tiga pilar yang menyokong *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu paradigma pengelolaan pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintahan.⁶²

Berdasarkan pengertian dari teori *good governance* tersebut maka dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013, BPKAD telah menerapkan prinsip-prinsip yang tercantum dalam teori *good governance* tersebut termasuk prinsip transparansi dan akuntabilitas. Selain itu BPKAD juga melakukan sinergitas dengan tiga pilar penyokong *governance*, yang terdiri dari pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat dalam proses penyusunan APBD dengan program Musrebang. Serta melakukan kerja sama dengan pihak ketiga yang diantaranya juga sektor swasta yang berupa kerjasama dalam menjalankan program APBD maupun dalam pengelolaan asset daerah.

Dengan demikian implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun 2013 akan mewujudkan pemerintah daerah kabupaten Lamongan yang *good governance* sesuai dengan visi dan misi dari kabupaten Lamongan.

⁶² *Ibid*, hlm. 130

C. Hambatan yang dihadapi dan Solusi Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan dalam melakukan Implementasi Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013

Dalam rangka implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten Lamongan tahun 2013, badan pengelola keuangan dan asset daerah kabupaten Lamongan menemui beberapa kendala dalam mengimplementasikan prinsip transparansi dan akuntabilitas tersebut. Beberapa kendala yang dihadapi oleh BPKAD tersebut antara lain :

1. Hambatan yang dihadapi oleh BPKAD dalam rangka implementasi prinsip transparansi yaitu:⁶³

a. Kapasitas *website* yang terbatas;

Kapasitas *website* yang disediakan oleh pemerintah daerah kabupaten Lamongan yang sangat terbatas dalam jumlah kapasitas *upload* data, yakni hanya berkisar 32 *Megabite* untuk seluruh kegiatan dan program yang dijalankan setiap tahunnya. Hal ini dikarenakan *website* dari BPKAD merupakan *sub domain* atau bagian dari *website* utama pemerintah daerah, sehingga BPKAD memiliki kapasitas *upload* data yang sama dengan satuan kerja perangkat daerah lainnya dalam ruang lingkup pemerintah daerah kabupaten Lamongan. Sedangkan

⁶³ Hasil wawancara dengan Bidang Anggaran Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan yang diwakili oleh Bapak Nurul Mukminin selaku Kepala Bidang Anggaran, dilaksanakan pada tanggal 25 Februari 2015

BPKAD tidak diberikan wewenang untuk membuka dan memiliki *website* sendiri yang mempunyai kapasitas daya *upload* data yang mumpuni. Dengan demikian data dari BPKAD yang utamanya terkait dengan prinsip transparansi anggaran sangat minim untuk dapat *diupload* agar dapat diketahui oleh masyarakat luas terkait dengan transparansi pengelolaan APBD kabupaten Lamongan.

- b. Sarana dan prasarana sistem informasi yang butuh dana besar;

Terkait dengan sarana dan pra sarana atau infrastruktur sistem informasi yang biaya operasionalnya membutuhkan dana yang sangat besar. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa biaya operasional terkait dengan infrastruktur sistem informasi yang digunakan untuk satu tahun pemerintahan atau satu tahun program kerja pemerintahan mencapai angka Rp. 800.000.000; (delapan ratus juta rupiah) belum termasuk banwich dan operasional lainnya yang jika ditambahkan maka akan mencapai kisaran Rp. 1.000.000.000; (satu miliar rupiah). Biaya operasional yang sedemikian mahal tentu akan membebani anggaran belanja, sehingga dalam pengoperasian sistem informasi harus benar-benar dioptimalkan. Namun akan menjadi kendala untuk memperbaiki infrastruktur tersebut agar dapat digunakan lebih baik lagi terutama untuk BPKAD yang membutuhkan sistem informasi yang memadai untuk dapat

mengupload data utamanya terkait dengan implementasi prinsip transparansi pengelolaan APBD.

c. Pengelolaan *data base* yang kurang optimal;

Dalam menjalankan program kerja setiap tahunnya tentunya BPKAD memiliki banyak data terkait dengan program kerja tersebut. Sehingga pengelolaan data yang jumlahnya tidak sedikit tersebut apabila tidak dikelola dengan baik tentunya akan membuat data yang diperoleh terkait dengan pengelolaan APBD akan saling tumpang tindih jika tidak dikelola dengan baik. Tentunya dalam pengelolaan data base membutuhkan sumberdaya manusia yang memadai dan berkompeten dalam menjalankan pengelolaan data terutama dengan kaitannya implementasi prinsip transparansi dalam pengelolaan APBD.

2. Hambatan yang dihadapi oleh BPKAD dalam rangka implementasi prinsip akuntabilitas yaitu:⁶⁴

a. Kualitas Sumber Daya Manusia setiap SKPD yang kurang memadai;

Kualitas sumber daya manusia dalam setiap SKPD tentunya merupakan faktor yang sangat fundamental yang dapat menjadi hambatan bagi penerapan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan APBD. Hal ini dikarenakan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh setiap SKPD akan

⁶⁴ Hasil wawancara dengan Bidang Akuntansi dan Asset Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan yang diwakili oleh Bapak Heri Prasetya selaku Kepala Bidang Anggaran, dilaksanakan pada tanggal 25 Februari 2015

mempengaruhi setiap program kerja terutama dalam membuat laporan keuangan yang sesuai dengan pedoman yang telah ditentukan.

b. Sistem informasi yang jarang *diupdate*;

Sistem informasi terkait dengan sistem pelaporan keuangan yang jarang *diupdate* atau diperbaharui tentunya akan mempengaruhi sistem pelaporan yang dilakukan setiap SKPD. Selain itu sistem informasi juga memiliki peranan penting dalam pengelolaan setiap laporan keuangan yang datang dari masing-masing SKPD. Sehingga sistem informasi yang sedemikian rupa akan menjadi hambatan dalam upaya penerapan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan APBD.

c. Pengumpulan laporan keuangan;

Pengumpulan laporan keuangan oleh setiap SKPD yang telah ditentukan oleh BPKAD yaitu setiap 3 bulan sekali. Namun demikian dalam prakteknya tidak sedikit SKPD yang dalam waktu pengumpulan laporan keuangan yang terlambat. Hal ini tentunya akan menghambat kinerja dalam upaya penerapan laporan keuangan yang berbasis akuntansi oleh BPKAD. Terutama laporan keuangan yang terkait dengan pengelolaan APBD.

d. Laporan keuangan SKPD yang terkadang asal-asalan;

Selain terlambatnya waktu pengumpulan laporan keuangan yang dilakukan oleh SKPD, terdapat pula beberapa

SKPD yang mengumpulkan laporan keuangan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang telah diberlakukan oleh SKPD, sehingga terkesan laporan keuangan tersebut dibuat dengan asal-asalan. Hal ini tentunya berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang kurang memadai dalam SKPD yang kurang mampu dalam hal pembuatan laporan keuangan yang sesuai dengan laporan keuangan yang berbasis akuntansi. Dengan demikian laporan keuangan yang seperti ini akan menyulitkan BPKAD dalam pengelolaannya.

- e. Banyaknya asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten Lamongan;

Banyaknya asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah tentunya akan menyulitkan dalam proses pendataan dan inventarisasi asset tersebut. Termasuk dalam penyusunan laporan keuangan tentang asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

- f. Kerjasama dengan pihak ketiga terkait dengan pengelolaan asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten Lamongan.

Banyaknya kerjasama dengan pihak ketiga terkait dengan peneglolaan asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan menyebabkan lambatnya penyusunan laporan keuangan yang terkait dengan kepemilikan asset. Hal ini disebabkan oleh tarik-ulur kewenangan dan tanggung jawab

dalam pengelolaan asset tersebut yang telah dibentuk kerjasama sebelumnya dengan pihak ketiga yang telah ditunjuk oleh pemerintah daerah. sehingga dalam penyusunan laporan keuangan asset tersebut akan membutuhkan lebih banyak waktu.

Dari berbagai kendala yang dihadapi oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah kabupaten Lamongan seperti yang telah dikemukakan diatas, maka dibutuhkan solusi untuk mengatasi berbagai kendala tersebut untuk dapat menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten Lamongan tahun 2013 agar pengelolaan APBD tersebut telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Solusi untuk menghadapi kendala tersebut antara lain :⁶⁵

1. Sosialisasi atau menjelaskan APBD untuk Lembaga Swadaya Masyarakat;

Sosialisasi APBD untuk Lembaga Swadaya Masyarakat memang diperlukan untuk memberikan pengetahuan dan memberikan informasi tentang APBD untuk dapat diketahui masyarakat secara luas. Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap proses penerapan prinsip transparansi dalam pengelolaan APBD. Selain itu program ini juga menunjukkan bahwa prinsip transparansi telah diterapkan oleh BPKAD kabupaten Lamongan.

⁶⁵ Hasil wawancara dengan Bidang Anggaran, dan Akuntansi dan Asset Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah kabupaten Lamongan yang diwakili oleh Bapak Nurul Mukminin dan Heri Prasetya selaku Kepala Bidang, dilaksanakan pada tanggal 25 Februari 2015

2. Membuat buku tentang APBD;

Pembuatan buku tentang APBD tentunya akan membuat suatu gebrakan baru dalam program pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan tujuan dari pembuatan buku tentang APBD tersebut akan memberikan informasi yang lebih praktis dan menjangkau semua kalangan. Sehingga penyeluran informasi tentang APBD akan lebih menyeluruh dan efisien.

3. Dalam pengelolaannya melibatkan semua *stakeholder* yang terkait dengan APBD;

Dalam praktek pengelolaannya APBD kabupaten Lamongan melibatkan semua *stakeholder* yang terkait, sehingga akan memudahkan dalam rangka koordinasi dan komunikasi antar SKPD dalam ruang lingkup pemerintah daerah kabupaten Lamongan. Selain itu dengan menyertakan *stakeholder* maka akan mengurangi kesalahan komunikasi serta hal-hal lain yang dapat menghambat pengelolaan APBD.

4. Membentuk forum Satuan Kerja Perangkat Daerah;

Forum SKPD dibentuk dengan tujuan untuk melibatkan pihak-pihak terkait untuk turut serta dalam proses penyusunan APBD. Hal ini akan memudahkan setiap SKPD untuk menampung aspirasi dari pihak-pihak terkait termasuk masyarakat luas dalam memberikan masukan untuk program kerja SKPD tersebut. Sehingga prinsip transparansi akan benar-benar diterapkan dalam proses penyusunan APBD.

5. Membentuk “Jaring Asmara” (Jaring Aspirasi Masyarakat);

Program Jaring Asmara (Jaring Aspirasi Masyarakat) dibentuk oleh BPKAD dengan mengajak DPRD untuk mendiskusikan aspirasi atau masukan-masukan dari anggota DPRD yang sebelumnya telah memperoleh masukan dari masyarakat. Sehingga program diskusi ini DPRD memberikan masukan kepada BPKAD dan SKPD lainnya dalam proses penyusunan APBD tersebut. Dengan harapan nantinya aspirasi masyarakat tersebut dapat ditampung dan dipenuhi untuk dapat masuk dalam APBD tersebut.

6. Menata sistem informasi dengan *database* yang ada;

Penataan sistem informasi tentunya diperlukan untuk dapat memudahkan dalam pengelolaan data terkait dengan semua program kerja dari BPKAD. Hal ini dikarenakan data yang diperoleh dan dikelola dalam setiap tahun sangat banyak, sehingga penataan sistem informasi dengan aplikasi data base yang mumpuni tentunya akan memberikan manfaat yang besar bagi pengelolaan data kedepannya. Penataan sitem informasi yang dimaksud yaitu sistem informasi yang dapat diakses langsung dari data base, sehingga akan memudahkan dalam pencarian data yang diinginkan.

7. Pengelolaan keuangan berbasis akuntansi;

Sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, setiap laporan keuangan dan pengelolaan keuangannya harus didasarkan dengan prinsip akuntansi. Sehingga laporan keuangan akan dapat dikelola dengan

lebih mudah karena sudah terdapat ketentuan yang telah diwajibkan untuk ditaati. Dengan demikian jika terdapat kesalahan maka akan dapat lebih mudah untuk diteliti dan selanjutnya untuk diperbaiki.

8. Monitoring terhadap setiap SKPD;

Proses monitoring terhadap setiap SKPD dilakukan setiap satu bulan sekali. Kegiatan ini dilakukan untuk dapat mengawasi dan mengontrol setiap SKPD agar dapat menjalankan pengelolaan dan laporan keuangan yang baik. Sehingga akan dapat membantu setiap SKPD yang mempunyai permasalahan dalam proses pengelolaan keuangan. Selain itu monitoring juga dilakukan untuk tetap menjaga komunikasi antar SKPD agar tidak terjadi kesalahan komunikasi.

9. Konsolidasi Laporan Keuangan masing-masing SKPD setiap 3 bulan sekali;

Konsolidasi laporan keuangan yang dilakukan 3 bulan sekali bertujuan untuk memberikan kontrol terhadap pengelolaan keuangan masing-masing SKPD untuk dapat teratur dalam melaporkan pengelolaan keuangannya. Sehingga semua SKPD akan dapat memberikan laporan secara rutin dan teratur dan memudahkan dalam proses pendataan setiap laporan.

10. Pemberian sanksi bagi SKPD yang terlambat mengumpulkan laporan keuangan;

Pemberian sanksi bagi SKPD yang terlambat mengumpulkan laporan keuangan merupakan salah satu tindakan *represif* untuk dapat menjaga stabilitas semua laporan keuangan dari setiap SKPD.

Sanksi terhadap SKPD yang melakukan keterlambatan yaitu pada bulan selanjutnya tidak akan dicairkan anggaran yang telah direncanakan oleh SKPD tersebut. Dengan adanya pemberian sanksi tersebut maka diharapkan tidak ada lagi SKPD yang terlambat untuk memberikan laporan keuangannya.

11. *Upgrading* atau pelatihan kepada setiap anggota SKPD terkait penyusunan laporan keuangan;

Pemberian pelatihan atau *upgrading* terhadap setiap anggota SKPD terkait penyusunan Laporan Keuangan akan sangat besar manfaatnya. Hal ini dikarenakan sumberdaya manusia yang terdapat di setiap SKPD kadang kala tidak dapat menyusun Laporan keuangan dengan baik dan benar sesuai dengan prinsip akuntansi. Tentunya dengan adanya pelatihan ini diharapkan untuk tidak ada lagi laporan keuangan yang terkesan dibuat secara asal-asalan. Sehingga semua laporan setiap SKPD akan lebih mudah untuk dikelola datanya serta akan memudahkan dalam penyusunannya. Selain itu pelatihan kepada setiap anggota SKPD tentunya akan meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan menciptakan aparat pengelola keuangan daerah yang berkompeten.

12. Pembuatan aplikasi *check and re check* laporan keuangan.

Pembuatan aplikasi *check and recheck* laporan keuangan akan memudahkan dalam setiap pengecekan laporan keuangan baik yang baru terkumpul ataupun yang sudah terlebih dahulu terkumpul. Selain itu dengan adanya aplikasi tersebut akan mudah dalam

pengecekan setiap laporan keuangan oleh masing-masing SKPD tanpa memanggil ataupun mendatangi setiap SKPD tersebut, karena dengan aplikasi berbasis sitem informasi tersebut semuanya sudah dapat dilakukan dengan komputer di kantor BPKAD.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan tentang Implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD Kabupaten Lamongan tahun 2013 sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD Kabupaten Lamongan tahun 2013

Implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013 dilaksanakan oleh Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah. BPKAD merupakan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang berwenang untuk menyusun RAPBD dan juga bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah. Penerapan prinsip transparansi dilakukan dengan cara penyusunan RAPBD yang melibatkan semua pihak yang terkait dengan program Musrebang yang bertujuan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat. Selain itu prinsip transparansi juga diterapkan dengan cara mengupload data tentang pengelolaan APBD ke website resmi BPKAD yang dapat diakses oleh semua orang, serta kemudahan akses informasi terkait pengelolaan APBD yang akan diberikan oleh BPKAD apabila terdapat pihak yang membutuhkan informasi terkait dengan pengelolaan APBD.

Sedangkan penerapan prinsip akuntabilitas dilakukan oleh BPKAD melalui beberapa macam kebijakan. Kebijakan tersebut berupa penyusunan laporan keuangan yang berbasis akuntansi yang akuntabel yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Selain itu laporan keuangan juga harus dikonsolidasi atau dikumpulkan ke BPKAD setiap 3 bulan sekali. Hal ini dilakukan untuk memonitoring setiap SKPD dalam menjalankan realisasi anggaran agar dapat dipertanggung jawabkan. Dalam pengumpulan laporan keuangan tersebut apabila terdapat SKPD yang membuat laporan tidak sesuai dengan ketentuan dan terlambat waktu pengumpulannya, maka akan dikenakan sanksi. Sanksi tersebut berupa penundaan atau ditolaknya pengajuan pencairan dana anggaran untuk bulan selanjutnya.

Dengan demikian maka prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD benar-benar telah diimplementasikan dengan baik dan benar oleh BPKAD yang diterapkan dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013.

2. Hambatan yang dihadapi oleh Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah dalam mengimplementasikan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD Kabupaten Lamongan tahun 2013 dan solusi untuk mengatasi hambatan tersebut.

Dalam penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD kabupaten Lamongan tahun anggaran 2013. Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Lamongan

menemukan hambatan dalam penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas tersebut. Hambatan yang dihadapi tersebut antara lain :

- a. Kapasitas *website* yang terbatas;
- b. Sarana dan prasarana sistem informasi yang butuh dana besar;
- c. Pengelolaan *data base* yang kurang optimal;
- d. Kualitas Sumber Daya Manusia setiap SKPD yang kurang memadai;
- e. Sistem informasi yang jarang *diupdate*;
- f. Pengumpulan laporan keuangan;
- g. Laporan keuangan SKPD yang terkadang asal-asalan;
- h. Banyaknya asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten Lamongan;
- i. Kerjasama dengan pihak ketiga terkait dengan pengelolaan asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten Lamongan.

Dalam menghadapi hambatan-hambatan yang ditemukan oleh BPKAD tersebut, maka BPKAD mempunyai beberapa solusi untuk mengatasi dan mengurangi hambatan-hambatan tersebut. Solusi tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Sosialisasi atau menjelaskan APBD untuk Lembaga Swadaya Masyarakat;
- b. Membuat buku tentang APBD;
- c. Dalam pengelolaannya melibatkan semua *stakeholder* yang terkait dengan APBD;
- d. Membentuk forum Satuan Kerja Perangkat Daerah;

- e. Membentuk “Jaring Asmara” (Jaring Aspirasi Masyarakat);
- f. Menata sistem informasi dengan *database* yang ada;
- g. Pengelolaan keuangan berbasis akuntansi;
- h. Monitoring terhadap setiap SKPD;
- i. Konsolidasi Laporan Keuangan masing-masing SKPD setiap 3 bulan sekali;
- j. Konsolidasi Laporan Keuangan masing-masing SKPD setiap 3 bulan sekali;
- k. Pemberian sanksi bagi SKPD yang terlambat mengumpulkan laporan keuangan;
- l. *Upgrading* atau pelatihan kepada setiap anggota SKPD terkait penyusunan laporan keuangan;
- m. Pembuatan aplikasi *check and re check* laporan keuangan.

B. Saran

Berdasarkan hasil pembahasan dan kesimpulan dalam penelitian ini yang telah dipaparkan. Maka penulis memiliki beberapa saran yang akan disampaikan, yaitu:

1. Bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan

Pemerintah kabupaten Lamongan, khususnya pejabat pengelola keuangan daerah harus tetap menjalankan kinerja yang baik dalam mengelola keuangan daerah. Khususnya dalam menerpakan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan APBD. Dengan diterapkannya prinsip tersebut maka pengelolaan APBD akan berjalan

dengan baik dan dapat terhindar dari penyelewengan dana APBD. Selain itu akan mendatangkan kepercayaan yang tinggi dari masyarakat kepada pemerintah. Sehingga APBD akan dapat memberikan sebesar-besarnya manfaat bagi rakyat, serta pemerintah daerah kabupaten Lamongan akan menjadi pemerintah yang menerpakan *good governance* dan menjadi pemerintah yang berprediikat *clean government* sesuai dengan tujuan dari pemerintah kabupaten Lamongan.

2. Bagi Masyarakat

Masyarakat kabupaten Lamongan harus berperan aktif dalam upaya pengawasan dan pengawalan terhadap kinerja dari pemerintah kabupaten Lamongan khususnya terhadap pejabat pengelola keuangan daerah. Hal ini harus ditunjukkan dengan sikap partisipatif dari masyarakat untuk dapat bersikap kritis terhadap pengelolaan APBD. Baik dalam proses penyusunannya sampai dengan laporan keuangannya. Sinergitas antara masyarakat dengan pemerintah daerah tentunya sangat diperlukan unuk tetap menjaga komunikasi dan koordinasi. Sehingga pengelolaan keuangan daerah dapat dioptimalkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat agar tidak terjadi penyelewengan dana dalam pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, **Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara**, Bumi Aksara, Jakarta, 2004
- Adrian Sutedi, **Hukum Keuangan Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- Agustino, Leo **Politik dan Kebijakan Publik**, AIPI, Bandung, 2006
- Anggraini, Jum , **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012
- Arikunto, Suharsimi, **Prosedur Penelitian; Suatu Pendekatan Praktek**, Rineka Cipta, Jakarta, 2002
- Badan Pengelola Keuangan Daerah, **Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Lamongan Tahun 2013**, Lamongan, 2013
- Bakri, Muhammad , dkk., **Pengantar Hukum Indonesia-Pembidangan dan Asas-asas Hukum-Jilid 2**, UB Press, Malang, 2012
- Djumhana, Muhammad, **Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007
- Hadiwinata, Bob Sugeng **Good Governance;Konsep dan Teori**, Mata kuliah Demokrasi, Civil Society, dan Kepemerintahan, Universitas Padjadjaran, 2007
- Hakim, Lukman **Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah**, Setara Press, Malang, 2012

- Hamidi, **Metode Penelitian dan Teori Komunikasi; Pendekatan Praktis Penulisan Proposal dan Laporan Penelitian**, UMM Press, Malang, 2010
- M. Moeliono, Anton, dkk, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1995
- Mardiasmo, **Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah**, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002
- Musfiqqin, **Panduan Lengkap Metodologi Penelitian Pendidikan**, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2012
- Poerwodarminto, **Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi Kedua**, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Jakarta, 1991
- Rasul, Sjahrudin , **Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam Prespektif Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**, Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2003
- Santosa, Pandji **Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi *Good Governance***, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009
- Sedarmayanti, ***Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)****, Mandar Maju, Bandung, 2004
- Sj. Sumarto, Hafifah, **Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003

Soekanto, Soerjono dan Mamuji, Siti, **Penelitian Hukum Empiris Suatu Tinjauan Singkat**, Rajawali Press, Jakarta, 1982

Soemitro, Ronny Hanitijo, **Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998

Sunggono, Bambang, **Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

MAKALAH

Manan, Bagir, **Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah**, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mei 2000

MAJALAH

M. Hadjon, Philipus, **tentang wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegheid*)**, dalam Pro Justicia, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, No. 1 Tahun XVI, 1998

SF. Marbun, **Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia**, tulisan pada Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta, UII Press, 2001

INTERNET

Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah, **Profil, Struktur Organisasi, Visi dan Misi, Tujuan dari BPKAD Kabupaten Lamongan**, dikases melalui www.bpkad.lamongankab.go.id, pada tanggal 1 Maret 2015

Irawan, Ade, *Indonesian Corruption Watch (ICW)* merilis **48 Nama Anggota Dewan Terjerat Korupsi di Berbagai Daerah yang terdata**, melalui <http://www.jpnn.com/read/2014/09/15/257937/Inilah-Nama-48-Anggota-Dewan-Terpilih-yang-Terjerat-Korupsi-diakses-pada-tanggal-20-November-2014>

Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan, **Profil, Visi dan Misi Kabupaten Lamongan**, diakses melalui www.lamongankab.go.id pada tanggal 1 Maret 2015

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004,
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan

Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Lembaran
Negara Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2004, Tambahan
Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400

Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Lembaran Negara
Republik Indonesia Nomor 202 Tahun 2000, Tambahan Lembaran
Negara Republik Indonesia Nomor 4022

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2001 tentang Informasi

Keuangan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 21
Tahun 2001, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor
4081

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 18 Tahun 2012 tentang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2013,
Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 18 Tahun 2012

Peraturan Bupati Nomor 35 Tahun 2012 tentang Penjabaran Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun
Anggaran 2013, Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 35
Tahun 2012