

PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH MELALUI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DALAM RANGKA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*

Oleh : Lies Ariany

Dosen Fakultas Hukum UNLAM

Dosen Fakultas Hukum UNLAM Jl. Bigjen Hasan Basery Banjarmasin. Email:liesa.priscas@gmail.com

Abstract

One element of the Indonesian reform programs is to provide a greater autonomous to regional government. The Law No.32 of 2004 on Regional Government has changed centralized government system towards decentralization one by providing a real and accountable regional autonomous. For this purpose, under this Law an autonomous region must have the authority and ability to manage the financial sources to adequately fund the execution of its region government. According to this Law, the implementation of the regional autonomy is designed to improve the people prosperity by taking into account the public interest and aspiration. This article examines the problems arise in regional financial management in the framework of realizing good governance. Apparently, the financial problem arises in the context of the regional government practice. The article concludes that the establishment of public sector oriented regional financial management system is to create a good governance based on three pillars: transparency, accountability and participative.

Key words: Regional autonomy, regional financial, regional revenue and good governance.

PENDAHULUAN

Kebijakan otonomi daerah telah diletakkan dasar-dasarnya sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lambat. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan

skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.¹

Salah satu unsur dari reformasi yang terjadi di Indonesia adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah. Tuntutan itu adalah wajar, karena intervensi pemerintah yang terlalu besar di masa lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah.²

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah paradigma sentralisasi pemerintahan ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Seiring dengan itu prinsip penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Persoalan klasik yang selalu muncul ketika membicarakan masalah pemerintahan daerah adalah yang berkaitan dengan masalah keuangan. Sangat masuk akal persoalan ini selalu muncul karena uang jelas sangat mutlak diperlukan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan yang baik dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat maupun dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dalam pengelolaan keuangan, pemerintah daerah harus hati-hati untuk menghindari timbulnya penyelewengan dan penyimpangan anggaran karena penyalahgunaan jabatan oleh penyelenggara negara di daerah. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah mutlak diperlukan, demi menjamin dan mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

PEMBAHASAN

Sumber Pendapatan Asli Daerah Bagi Pembangunan Ekonomi Daerah

Ekonomi sangat erat hubungannya dengan kesejahteraan dan pelayanan publik, sejalan dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan, yaitu munculnya konsep negara hukum yang dianut oleh negara di dunia khususnya setelah perang dunia kedua yakni negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam.³

¹ Jimli Asshiddiqie. http://www.theceli.com/modules.php?name=Downloads&d_op=viewdownload&cid=11&min=20&orderby=titleA&show=10, diakses 25 Nov 2006.

² Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Yogyakarta: Yogyakarta, 2004, hlm.4.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.14.

Gagasan *Nachtwachterstaat* atau negara penjaga malam ini sesuai dengan faham ekonomi liberal yang berlaku pada waktu itu yang dikuasai dalil *laissez faire, laissez aller*, artinya jika setiap orang diberi kebebasan mengurus ekonominya masing-masing, maka dengan sendirinya ekonomi negara akan sehat. Urusan ekonomi terlepas dari campur tangan negara.⁴ Kegagalan implementasi *nachtwachtersstaat* tersebut kemudian mendorong munculnya gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Aparat negara atau penyelenggara negara adalah merupakan sarana bagi negara untuk mewujudkan tujuannya. Sementara itu, tujuan utama dari negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia adalah perwujudan kesejahteraan masyarakat yang merata, seperti disebutkan dalam teori kenegaraan, negara yang demikian ini disebut negara yang bertipe kesejahteraan (*welfare state type*). Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkrit dari peralihan prinsip *staatssonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoenis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan.⁵

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia tahun 1997-1998 memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi, krisis ekonomi tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada merosotnya tingkat kemiskinan, namun di sisi lain krisis tersebut dapat juga memberi “berkah tersembunyi” (*blessing in disguised*) dalam kehidupan seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang, karena krisis ekonomi membuka jalan bagi “reformasi”.⁶

Salah satu unsur reformasi adalah pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten atau kota. Hakikat otonomi tidak lain adalah suatu kemandirian atau kebebasan daerah untuk mengatur sendiri (*selfregeling*) atau (*zelfwetgeving*) dan menyelenggarakan urusan serta kepentingannya berdasarkan inisiatif dan prakarsa serta aspirasi masyarakat daerah. Dengan demikian, maka daerah yang diberikan otonomi atas dasar inisiatif sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau kepentingan nasional.⁷

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat

⁴ SF Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara: Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm.201.

⁵*Ibid*, hlm.15.

⁶Mardiasmo, *op cit*, hlm.1.

⁷Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, PKHD FH.UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm.66-67.

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintah regional atau lokal. Sementara itu nilai dasar desentralisasi diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam masing-masing daerah otonom dengan mendapatkan penyerahan atau pengakuan kewenangan sebagai otonomi daerah.

Dalam sistem pemerintahan daerah, "desentralisasi" ini dipandang sebagai "dasar" dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Adapun alasan-alasan sehingga desentralisasi ini dipandang sebagai dasar dan sekaligus dianut dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, dapat dikemukakan pendapat The Liang Gie, sebagai berikut:

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangan pusat tetap di urus oleh pemerintah pusat.
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan, penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.

- e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.⁸

Hakekat penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah dalam negara kesatuan, sesungguhnya didasarkan pada asas atau sistem desentralisasi, yakni pelimpahan/penyerahan kekuasaan pemerintahan dari Pemerintah (pusat) kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sebagai daerah otonom, bahkan pandangan lain menyatakan bahwa pada mulanya pelimpahan wewenang kepada pejabat-pejabat bawahan (dari pemerintah sendiri) yang dikenal berdasarkan asas dekosentrasi, juga merupakan suatu sistem desentralisasi, yakni suatu tindakan kebalikan dari sentralisasi.⁹

Desentralisasi juga dimaksudkan untuk memperlancar roda pemerintahan, mengingat bahwa Indonesia mempunyai wilayah yang luas, yang terdiri dari beribu-ribu pulau yang besar dan kecil, serta masyarakat yang pluralistik dari segi agama, budaya dan ras atau suku serta aspek-aspek lainnya yang berbeda-beda bentuk dan coraknya, sehingga pemerintah pusat tidak mungkin dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, apabila sesuatunya diputuskan dan dilaksanakan sendiri. Karena itu, kepada daerah-daerah diberikan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan hasil guna dan daya guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan.

Otonomi dimanapun tidak dapat dipisahkan dari masalah keuangan. Hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri menyiratkan pula makna “membelanjai diri sendiri”. Membelanjai diri sendiri atau pendapatan sendiri, menunjukkan bahwa daerah (harus) mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri.¹⁰ Menurut Josep Riwu Kaho untuk melaksanakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, daerah harus dapat mempersiapkan sumber daya manusia (*human resources*) yang baik, faktor keuangan yang cukup (*financial*), faktor peralatan yang memadai serta faktor organisasi dan manajemen yang baik (*organization and management*).¹¹

Kewenangan dalam urusan keuangan daerah memberikan hak untuk memberdayakan segala potensi perekonomian daerah yang dapat dijadikan pendapatan daerah. Adapun sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri atas:

1. Hasi pajak daerah;
2. Hasil retribusi daerah;

⁸ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hlm. 35-41.

⁹ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka, Jakarta, 1990, hlm. 34.

¹⁰ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.204.

¹¹ Josep Riwu Kaho, *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan otonomi daerah*, Rajawali Press, Jakarta, 2005, hlm. 60.

3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan;
4. Lain-lain PAD yang sah.

Pendapatan Asli daerah yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah merupakan unsur pendapatan asli daerah yang utama.

1. Pajak Daerah

Kewenangan untuk mengenakan pungutan, bukan sekedar sebagai sumber pendapatan, tetapi sekaligus melambangkan kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah yang bersangkutan.

Kebijakan pungutan pajak daerah berdasarkan Perda, diupayakan tidak berbenturan dengan pungutan pusat (pajak maupun bea dan cukai), karena hal tersebut akan menimbulkan duplikasi pungutan yang pada akhirnya akan mendistorsi kegiatan perekonomian. Hal tersebut sebetulnya sudah diantisipasi dalam UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana di ubah dengan UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam penarikan pajak daerah yang merupakan sumber penerimaan daerah dalam kategori Pendapatan Asli Daerah, penetapan pajak daerah tersebut tentu saja harus melalui pertimbangan kemampuan membayar pajak dari masyarakat apalagi jika pendapatan dari pajak ini melibatkan masyarakat secara keseluruhan.

Pajak daerah memang merupakan suatu kewajiban tiap masyarakat demi pemasukan (*income*) daerah dan peningkatan pelayanan masyarakat, namun harus mempertimbangkan kemampuan membayar masyarakat, tingkat perekonomian, pendapatan perkapita dan kondisi sosiologis lainnya sehingga pendapatan dari sektor pajak tersebut mengena, sehingga kebijakan tersebut bukan saja menaikkan pendapatan daerah tapi juga memperhatikan kepentingan masyarakat. Jadi jelas bahwa dalam penarikan pajak harus memperhatikan batas atas yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga batas bawah yakni kepentingan masyarakatnya.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka pemberian kewenangan untuk mengadakan pungutan pajak selain mempertimbangkan kriteria-kriteria perpajakan yang berlaku secara umum, seyogyanya, juga harus mempertimbangkan ketepatan sebagai pajak daerah. Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang mendukung pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi.

Pemerintah Daerah dalam melakukan pungutan pajak harus tetap “menempatkan” pelaksanaannya sesuai dengan fungsinya. Adapun fungsi pajak dapat

dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu : fungsi *budgeter* dan fungsi *regulator*.¹² Menurut Rochmat Soemitro yang dimaksud fungsi *budgeter* dan fungsi *regulator* adalah:

1. Fungsi *budgetair*, yaitu fungsi yang letaknya disektor publik dan pajak di sini merupakan suatu alat atau suatu sumber mendapatkan dana dari masyarakat untuk dimasukkan ke dalam kas negara.
2. Fungsi mengatur atau *regurelend*, yaitu pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di luar bidang keuangan.¹³

Tugas pajak pada masa sekarang tidak lagi hanya semata-mata mencari dana untuk mengisi kas negara tetapi juga mengatur. Hal ini mengandung makna bahwa pajak daerah bukan hanya berfungsi untuk mengisi kas daerah, akan tetapi juga untuk mengatur roda dan mempercepat akselerasi pembangunan di daerah demi kesejahteraan rakyat dan kebahagiaan masyarakat (*bonum pubicum*).¹⁴

Perlu diperhatikan bahwa pajak daerah merupakan satu kesatuan dari sistem perpajakan secara nasional. Oleh karena itu, pembinaan pajak daerah harus dilakukan secara terpadu dengan pajak nasional, sehingga antara pajak daerah dan pajak nasional saling melengkapi.

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.¹⁵ Retribusi tidak lain merupakan pemasukan yang berasal dari usaha-usaha pemerintah daerah untuk menyediakan sarana dan prasarana yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Retribusi dapat digolongkan menjadi 3 (tiga) yaitu: (1) Retribusi jasa umum; (2) retribusi jasa usaha; (3) retribusi perizinan tertentu. Retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial. Memperhatikan hal tersebut maka maksud diadakannya retribusi jasa usaha adalah untuk memanfaatkan seoptimal mungkin kekayaan-kekayaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah agar dapat mendatangkan kemanfaatan pada satu sisi dan menambah pemasukkan pada sisi lain. Dalam pelaksanaannya retribusi jasa usaha dapat melibatkan sektor swasta. Selanjutnya retribusi perizinan tertentu yang ditujukan dalam rangka melakukan pembinaan, regulasi, pengendalian dan pembinaan yang dilakukan warga masyarakat atas penggunaan dan pemanfaatan ruang maupun sumber

¹² Mardiasmo, *op. cit.*, hlm. 148.

¹³ Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, Eresco, Bandung, 1982, hlm. 9.

¹⁴ Sindian Isa Djajadiningrat, *Hukum Pajak dan Keadilan*, Eresco, Bandung, 1996, hlm. 16.

¹⁵ Lihat Pasal 1 ayat (64) UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

daya alam yang terdapat di daerah yang bersangkutan agar dalam pemanfaatannya tidak merugikan dan mengancam kepentingan umum maupun kelestarian lingkungan.¹⁶

Tujuan dari retribusi perizinan tertentu untuk menjamin hak-hak masyarakat secara umum agar tidak dirugikan oleh para pemilik modal yang memanfaatkan ruang milik publik. Di samping itu juga menjamin agar lingkungan hidup terbebas dari pencemaran dan perusakan.

Dua unsur terakhir dari pendapatan asli daerah yakni hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan serta lain-lain penerimaan yang sah ini kontribusinya relatif kecil bagi pendapatan asli daerah, walaupun begitu, dua sumber PAD yang terakhir ini tidak dapat dikesampingkan peranannya bagi pembangunan ekonomi daerah.

Dalam kaitannya dengan peningkatan pendapatan asli daerah, kebijakan yang perlu ditempuh adalah dalam bentuk intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan sehingga diharapkan pendapatan asli daerah akan lebih berperan. Kebijakan dan usaha intensifikasi berupa peningkatan PAD dari sumber-sumber yang ada atau berjalan selama ini. Sementara itu, kebijakan dan usaha ekstensifikasi dalam pemungutan ini berupa mencari dan menggali sumber-sumber pendapatan yang baru dalam batas ketentuan perundang-undangan.¹⁷

Pendapatan asli daerah dapat ditingkatkan pula melalui efisiensi pemungutan dan efisiensi administrasi pajak serta perbaikan kontrol terhadap petugas pemungutan dalam rangka mengurangi kebocoran. Selanjutnya, pendapatan asli daerah dapat pula ditingkatkan dengan meningkatkan peran perusahaan daerah melalui peningkatan laba usaha.¹⁸

Pengelolaan Keuangan Daerah Menciptakan *Good Governance*

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu melaksanakan perannya yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan pada bantuan Pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah khususnya

¹⁶ Muhammad Fauzan, *op.cit.* hlm.242.

¹⁷ Suhadak dan Trilaksono Nugroho, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi Daerah*. Bayu Media, Surabaya, 2007, hlm.163.

¹⁸ *Ibid*, hlm.164.

pajak dan retribusi daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.¹⁹

Pemberian otonomi daerah tidak berarti permasalahan bangsa akan selesai dengan sendirinya. Otonomi daerah tersebut harus diikuti dengan serangkaian reformasi di sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak saja sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel, sehingga cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good governance* benar-benar tercapai.²⁰

Selain reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik diperlukan juga serangkaian reformasi yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah terutama dalam penyusunan anggaran daerah (APBD). Dalam menyusun rancangan APBD Kepala daerah menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Kemudian rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan dalam penyusunan rancangan perda tentang APBD. Dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh daerah, maka diharapkan pemerintah daerah melalui kebijakan dan anggarannya dapat meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat yang ada di daerah tersebut.

Pada hakekatnya, anggaran daerah merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. APBD yang merupakan perangkat ekonomis dari pendapatan dan belanja daerah, merupakan gambaran tentang arah dan tujuan pelayanan dan pembangunan di daerah dalam kurun waktu satu tahun.²¹

Memberdayakan dan meningkatkan perekonomian daerah adalah berhubungan dengan upaya untuk menciptakan kemampuan membiayai diri sendiri sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah. Di samping itu kemampuan membiayai penyelenggaraan pemerintahan sendiri juga harus memperhatikan kemampuan sumber daya daerah-daerah lainnya yang tidak merata sehingga sistem pembiayaan daerah pun harus dapat dilaksanakan secara adil, artinya terhadap daerah-daerah yang kurang mampu perlu diperhatikan dengan perimbangan yang proporsional-rasional yang disusun dan ditentukan secara terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

¹⁹ Machfud Sidik, *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Daerah*. Makalah disampaikan pada orasi Ilmiah Wisuda XXI STIA LAN Bandung Tahun ajaran 2001/2002, Bandung, 2000, hlm.8.

²⁰ Mardiasmo, *op cit*, hlm.25.

²¹ Abdul Gaffar Karim, dkk (editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Relajar, Yogyakarta, 2003, hlm.295

Sebagai sebuah alat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, APBD disusun dengan mengacu pada norma dan prinsip anggaran. Menurut Ratnawati norma dan prinsip anggaran tersebut adalah :

”*pertama*, transparan dan akuntabel. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab, diperlukan syarat transparansi dalam penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah. Mengingat anggaran merupakan sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah untuk mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas dan tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat. Semua dana yang diperoleh dan penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan. *Kedua*, tentang disiplin anggaran. Anggaran yang disusun harus didasarkan atas kebutuhan masyarakat dan tidak boleh meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Anggaran harus disusun berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. *Ketiga*, efisiensi dan efektivitas anggaran, dalam arti dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi masyarakat. *Keempat*, keadilan anggaran. Anggaran harus dialokasikan penggunaannya secara adil untuk kepentingan seluruh kelompok masyarakat, termasuk dalam pengertian ini adalah adil secara gender”²².

Selain itu pula dalam pengelolaan keuangan daerah menyangkut pada 5 (lima) aspek yang harus diperhatikan yaitu:²³

1. pengelolaan seluruh sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan dan penghematan yang mungkin dilakukan.
2. Ditetapkan oleh badan eksekutif dan badan legislatif, dilaksanakan oleh badan eksekutif serta diawasi oleh badan legislatif.
3. Diarahkan untuk kesesejahteraan seluruh masyarakatnya.
4. Didasari oleh prinsip-prinsip ekonomi, efisien, dan efektif.
5. Dokumentasi, transparansi dan akuntabilitas.

Dari uraian tersebut di atas jelas terlihat bahwa pentingnya prinsip *good governance* dimasukan dalam penyusunan anggaran yang terkait pula dengan pengelolaan keuangan daerah. Untuk itu, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada dasarnya buah pikiran yang melatarbelakangi terbitnya peraturan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan

²² *Ibid*, hlm.297-298.

²³ Suhadak dan Trilaksono Nugroho, *op cit*, hlm.27.

partisipatif.²⁴ Dengan dibangunnya sistem pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*.

Memang *good governance* dalam sejarah perkembangan program Bank Dunia lebih diarahkan untuk pembangunan ekonomi atau pemulihan ekonomi. Misalnya, upaya menghilangkan faktor yang berpengaruh negatif yang merintangai pembangunan ekonomi secara positif (*negative influencing factors hindering positive economic development*). Tetapi sebenarnya juga dalam menyelenggarakan kehidupan sosial politik yang sehat.²⁵

Tiga pilar utama dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik tersebut yakni transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi.²⁶ Pemerintah daerah selaku pengelola keuangan daerah harus mampu menyediakan informasi keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu dan dapat dipercaya. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk memiliki sistem informasi keuangan daerah yang andal.

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. Akuntabilitas meliputi pemberian informasi keuangan kepada masyarakat dan pemakai lainnya sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktivitas keuangan yang dilakukan.²⁷

Partisipatif adalah Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.

Keterlibatan masyarakat menjadi penting, sebagai upaya memadukan model pembangunan *top down* dengan *bottom up* agar program pembangunan dapat diterima oleh masyarakat banyak.²⁸

Konsep partisipasi dalam pengertian luas meliputi tata pemerintahan (*governance*) dan kebijakan publik. Dalam konteks tata pemerintahan, partisipasi dihubungkan dengan manajemen atau model pemerintahan. Menghubungkan partisipasi dengan sistem tata pemerintahan yang berpusat pada rakyat (*society center*) sebagai lawan dari tata pemerintahan yang berorientasi pada prinsip-prinsip manajemen. Tata pemerintahan yang berpusat pada rakyat merupakan pilihan yang harus ditempuh untuk menjamin keberlanjutan demokrasi, pembangunan dan keadilan sosial.

²⁴ Penjelasan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

²⁵ H. Bintoro Tjokroamidjojo, *Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2004, hlm.65.

²⁶ Mardiasmo, *op.cit*, hlm.30.

²⁷ *Ibid*, hlm. 32.

²⁸ Puriyadi, *Siasat Anggaran Posisi Masyarakat Dalam Perumusan Anggaran Daerah*, Lokus Tiara Wacana Group, Yogyakarta, 2003, hlm.3.

Lebih lanjut dikatakan bahwa partisipasi berarti mendorong proses belajar bersama, komunikasi yang seimbang dalam membahas persoalan publik, menjadikan kesepakatan rakyat sebagai sumber utama dalam pengambilan keputusan di tingkat politik formal dan memberikan ruang yang cukup bagi rakyat untuk mengontrol keputusan publik agar dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan.²⁹

PENUTUP

Simpulan

1. Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom menjalankan perannya berotonomi yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah sehingga memberikan hak kepada daerah untuk memberdayakan segala potensi perekonomian daerah yang dapat dijadikan pendapatan daerah.
2. Dengan dibangunnya sistem pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance* dengan tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Gaffar Karim, dkk (editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Relajar, Yogyakarta, 2003.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- H. Bintoro Tjokroamidjojo, *Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2004.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka, Jakarta, 1990.
- Jimli Asshiddiqie. [http://www.theceli.com/modules.php?name=Downloads & d_op = viewdownload & cid = 11 & min = 20 & orderby = titleA & show=10](http://www.theceli.com/modules.php?name=Downloads&d_op=viewdownload&cid=11&min=20&orderby=titleA&show=10), diakses 25 Nov 2006.
- Josep Riwo Kaho, *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan otonomi daerah*, Rajawali Press, Jakarta, 2005.

²⁹ Yohanes Golot Tuba Helan, *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Basarah Otonomi Daerah*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006, hlm. 99-100.

- Machfud Sidik, *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Daerah*. Makalah disampaikan pada orasi Ilmiah Wisuda XXI STIA LAN Bandung Tahun ajaran 2001/2002, Bandung, 2000.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 2004.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, PKHD FH.UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Puriyadi, *Siasat Anggaran Posisi Masyarakat Dalam Perumusan Anggaran Daerah*, Lokus Tiara Wacana Group, Yogyakarta, 2003.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, Eresco, Bandung, 1982.
- SF Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara: Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2001
- Sindian Isa Djajadiningrat, *Hukum Pajak dan Keadila*, Eresco, Bandung, 1996.
- Suhadak dan Trilaksono Nugroho, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi Daerah*. Bayu Media, Surabaya, 2007.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1968.
- Yohanes Golot Tuba Helan, *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.