

KEBIJAKAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DAN AKUNTABILITAS PENGGUNAAN ANGGARAN

1

Oleh: Sultan. M¹

ABSTRAK

Permasalahan mendasar dalam pelaksanaan otonomi di bidang keuangan daerah berdasarkan Undang-undang No.32 tahun 2004 Pasal 161 ayat 2 menyebabkan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Perubahan ini menyangkut masalah budgeting reform atau reformasi anggaran, yaitu perubahan dari traditional budget yang didominasi dari penyusunan anggaran yang bersifat line item dan incrementalism, proses penyusunan anggaran yang mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, dan bertentangan dengan kebutuhan riil serta kepentingan masyarakat. Kebijakan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan tingkat komprehensif dan disiplin keuangan, fleksibilitas, kejujuran, transparansi dan akuntabilitas untuk pembuatan MC (monthly certificate), SPP-LS (surat permintaan pembayaran langsung), SPP-GU (surat permintaan pembayaran belanja operasional), dan penerbitan SPMU (surat perintah membayar uang) sudah terlaksana dengan baik.

Keyword: Kebijakan keuangan daerah adalah disiplin dan akuntabel

PENDAHULUAN

Krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah Indonesia dan krisis ekonomi yang berkepanjangan melahirkan tuntutan reformasi, untuk penyelenggaraan sistem pemerintahan yang demokratis berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Alasan yang rasional dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu adanya tuntutan masyarakat di Indonesia untuk penyelenggaraan sistem pemerintahan yang mengacu pada prinsip demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Kenyataan ini muncul karena arahan dan “*stutory requirement*” yang terlalu besar dari pemerintah pusat menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung tidak berdaya, karena pertimbangan stabilitas nasional dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Alasan dan pertimbangan tersebut di atas sehingga dilakukan usaha untuk mereformasi sistem pemerintahan daerah melalui, penataan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dengan pemberian kewenangan yang luas dan nyata kepada pemerintah daerah.

¹ Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tadulako

Salah satu indikator penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab yaitu peningkatan kemampuan pendapatan asli daerah (PAD) atau peningkatan kemampuan pengelolaan keuangan daerah yang terdiri atas : hasil pajak daerah; hasil retribusi daerah; hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang sah; serta dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah (UU. No 32 tahun 2004 pasal 157). Selanjutnya dalam Pos anggaran APBN yang bersumber dari dana DAU untuk daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintah sesuai dengan Undang-Undang, (UU. No.32 tahun 2004 Pasal 161 ayat 2).

Permasalahan mendasar dalam pelaksanaan otonomi di bidang keuangan daerah berdasarkan Undang-undang No.32 tahun 2004 Pasal 161 ayat 2 menyebabkan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Perubahan ini menyangkut masalah *budgeting reform* atau reformasi anggaran, yaitu perubahan dari *traditional budget* yang didominasi dari penyusunan anggaran yang bersifat *line item* dan *incrementalism*, proses penyusunan anggaran yang mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, dan bertentangan dengan kebutuhan riil serta kepentingan masyarakat. Keadaan ini menunjukkan dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang dapat mematikan inisiatif dan prakarsa daerah. (Mardiasmo, 2002).

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan dalam kebijakan pengelolaan keuangan Daerah berdasarkan hasil studi pada Sub Dinas Prasarana Jalan Dinas KIMPRASWIL Propinsi Sulawesi Tengah.

TINJAUAN PUSTAKA

Proses kebijakan publik dalam negara demokratis yang konstitusional menggariskan keterlibatan unsur *civil society*, baik pemerintahan dunia usaha dan masyarakat luas. Supermasi dan tegaknya hukum, demokratis transparansi, partisipasi, responsibilitas, profesionalitas dan akuntabel merupakan nilai dan prinsip *good governance*.

Kebijakan publik merupakan fenomena yang komplek dan dinamis yang dapat dikaji dari berbagai disiplin ilmu, Mustopadidjaja (2003:3) memandang kebijakan publik dari sisi manajemen yaitu suatu proses rangkaian kegiatan yang meliputi tiga kelompok kegiatan utama yaitu: (1). Formulasi kebijakan, (2). Pelaksanaan kebijakan, (3). Dan evaluasi kinerja kebijakan serta pertanggungjawaban yang dikenal dengan istilah *policy cycle*.

Mustopadidjaja (2003:5) mengemukakan kebijakan publik sebagai berikut :

suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berwewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan.

Secara konseptual terdapat dua unsur penting dalam setiap substansi kebijakan yaitu (1). Sejumlah tujuan kebijakan (*ends atau policy objectives* Y_i), dan (2) sejumlah alat untuk mencapai tujuan (*means atau policy instruments*) X_i yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya dan dapat diekspresikan secara matematis sebagai $Y_i = f(X_i)$.

Dunn, (1998 : 25) merumuskan sistem kebijakan sebagai “ *the overal institutional pattern within which policies are made involves interrelationships among three elements public policies, policy stakeholders, and policy environments*” rumusan ini, melihat bagaimana peran kelembagaan dalam memperlumuskan kebijakan dan hubungannya dengan sejumlah variabel-variabel kebijakan publik, kebijakan yang menyangkut stakeholders dan kebijakan yang berhubungan dengan lingkungan.

Manajemen Keuangan

Cetak biru untuk pengelolaan anggaran pengeluaran dan pendapatan daerah berdasarkan prinsip pokok yang dikemukakan oleh World Bank, (1998), sebagai berikut: Komprehensif dan disiplin, Fleksibilitas, Terprediksi, Kejujuran, Informasi, proses keputusan yang baik didasari oleh pemberian informasi yang akurat tentang output dari kebijakan pemerintah daerah; Transparansi dan akuntabilitas.

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang dikemukakan oleh Mardiasmo (2002:122) sebagai berikut: Sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*), Anggaran Sebagai Alat Pengendalian (*Control Tool*) Anggaran Sebagai Alat Kebijakan Fiskal Pemerintah Daerah Anggaran Sebagai Alat Politik Pemerintah Daerah (*Fisical Tool*) Anggaran Sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi (*Coordination and Communication Tool*) Anggaran Sebagai Alat Penilaian Kinerja Pemerintah Daerah (*Performance measurement Tool*), Anggaran Sebagai Alat Motivasi (*Motivation Tool*)

METODE PENELITIAN

Penelitian ini pada dasarnya menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai berbagai permasalahan tentang kebijakan pengelolaan di Sub Dinas Pengembangan Prasarana Jalan Dinas KIMRASWIL Propinsi Sulawesi tengah berdasarkan fakta -fakta yang diperoleh dari objek yang diteliti. Instrumen penelitian digunakan Kuesioner dalam pengukuran sikap, tetapi juga persepsi dan fenomena lainnya. (Sugiono, 2000:75)

Sampel penelitian ini diambil berdasarkan sampel jenuh atau sensus dengan mengambil keseluruhan populasi sebagai responden. Analisis data, dilakukan melalui analisis deskriptif kualitatif dalam menganalisis Kebijakan pengelolaan keuangan di Kantor Sub Dinas Pengembangan Prasarana Jalan Dinas KIMPRASWIL Propinsi Sulawesi Tengah.

PEMBAHASAN

Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah pada proyek ABPN, APBD dan Proyek Luar negeri dilakukan dengan suatu mekanisme pendekatan holistik. Langkah-langkah dalam pendekatan ini, yaitu dengan mendiagnosis permasalahan keuangan, menganalisis keterkaitan dengan berbagai permasalahan yang mungkin muncul, dan mengevaluasi kapasitas kelembagaan serta meningkatkan disiplin dalam pengambilan keputusan, utamanya dalam pemanfaatan dana proyek sesuai dengan volume kegiatan.

Pengelolaan keuangan proyek APBN, APBD dan BLN untuk proyek pemeliharaan, proyek peningkatan dan proyek pembangunan jalan dan jembatan dengan menyesuaikan realisasi keuangan, target yang ingin dicapai dan manfaat dalam mempertahankan fungsi jaringan jalan dan jembatan, meningkatkan jaringan jalan dalam pengembangan wilayah, meningkatkan peran jalan arteri, kolektor dan lokal. Dampak dari proyek tersebut adalah meningkatkan sosial ekonomi masyarakat melalui kelancaran lalu lintas barang dan jasa, untuk menghubungkan antara satu wilayah dengan wilayah lainnya.

Disiplin dalam penggunaan dana proyek yaitu ketat pada setiap jenis pengeluaran yang sesuai dengan nilai kontrak dan realisasi pekerjaan yang dicapai, karena setiap jenis pengeluaran keuangan harus dipertanggung jawabkan dalam neraca keuangan proyek atau laporan realisasi kinerja pemerintah fisik dan keuangan. Hasil penelitian menunjukkan tentang komprehensif dan disiplin dalam mengelola keuangan daerah.

Hasil penelitian pada proyek Dinas Pengembangan Prasarana Jalan Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Propinsi Sulawesi Tengah menunjukkan bahwa 25,00 % responden mengatakan komprehensif dan disiplin dalam pengelolaan keuangan proyek terlaksana sangat baik, 70,83% mengatakan komprehensif dan disiplin dalam pengelolaan keuangan proyek terlaksana dengan baik, 4,16 % mengatakan komprehensif dan disiplin dalam pengelolaan keuangan proyek terlaksana kurang baik.

Hasil penelitian ini, sejalan dengan kebijakan pengelolaan keuangan yang dikemukakan Mardiasmo, (2002) bahwa pengelolaan keuangan merupakan suatu yang esensial karena kinerja pengelola proyek dinilai berdasarkan target dan efisiensi pengelolaan keuangan proyek. Disiplin sistem akuntansi keuangan akan menjamin laporan keuangan yang dapat

dipertanggung jawabkan. Disiplin pengelolaan keuangan proyek juga menyangkut pembuatan MC (*moonley certificate*) setiap tanggal 25 bulan berjalan dan disesuaikan dengan volume kegiatan.

Kedisiplinan dalam pengelolaan keuangan proyek sejalan dengan pernyataan World Bank (1998), bahwa anggaran harus mampu secara optimal difungsikan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dana yang akan datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Pendlebury, (dalam Tamuna.T, 1993:254) mengemukakan Instrumen manajemen keuangan sangat menentukan keberhasilan pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan proyek-proyek yang didanai oleh baik bantuan Pemerintah Pusat APBN, BLN dan maupun APBD, untuk pelaksanaan kegiatan di daerah Propinsi Sulawesi Tengah.

Berdasarkan hasil penelitian penulis bahwa keberhasilan dalam pengelolaan keuangan proyek sangat ditentukan dengan prinsip komprehensif dan disiplin anggaran, utamanya dalam penerbitan SPP-LS (surat perintah pembayaran langsung), harus sesuai dengan dengan tingkat kemajuan pekerjaan proyek. Demikian juga halnya dalam penerbitan SPP-GU (surat perintah belanja operasional) dapat dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan operasionalisasi proyek APBN, PLN dan APBD. Tiap tahun anggaran.

Fleksibilitas Keuangan Proyek

Fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan proyek harus mampu memberi keleuasaan dalam peningkatan implementasi anggaran yang diatur secara hati-hati untuk mendukung pencapaian target yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Fleksibilitas yang menyangkut ketentuan dalam BA (berita acara) yaitu adanya tenggang waktu yang tidak mengikat pembayaran, apakah sesuai MC (*monthly certificate*) atau setelah selesai pekerjaan, kemudian diterbitkan SPP-LS (surat permintaan pembayaran langsung) dan dimintakan pembayarannya ke KPKN untuk diterbitkan SPMU (surat perintah membayar urang) serta dimasukkan langsung ke rekening rekanan.

Hasil penelitian menunjukkan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan proyek pada Sub Dinas Pengembangan Prasarana Jalan Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Propinsi Sulawesi Tengah, cukup terlaksana dengan baik. Pihak pengelola keuangan dan pelaksana proyek proyek berupaya seoptimalnya, namun realisasi progres fisik dan keuangan tidak terpenuhi 100 %.

Masalah tersebut di atas bukan berarti Sub Dinas Pengembangan dan Prasarana Jalan gagal dalam mengelola proyek, pemeliharaan, peningkatan kualitas, dan pembangunan jalan dan jembatan di wilayah Propinsi Sulawesi Tengah.

Keterlambatan dalam pelaksanaan proyek selain karena keterlambatan dari pihak donor untuk proyek bantuan luar negeri dalam merealisasikan proyek tersebut. Faktor lain dari keterlambatan pelaksanaan proyek adalah adanya gangguan alam berupa banjir dan tanah longsor sehingga proyek seringkali tertunda atau terhenti pelaksanaannya. Selain itu, ada beberapa rekanan yang mengerjakan beberapa proyek sehingga sering mengalami keterlambatan dalam penyelesaian pekerjaannya. menunjukkan bahwa 22,91 % responden mengatakan fleksibel dalam pengelolaan keuangan proyek terlaksana sangat baik, 70,83 % mengatakan fleksibel dalam pengelolaan keuangan proyek terlaksana dengan baik, 6,25 % mengatakan fleksibel dalam pengelolaan proyek terlaksana kurang baik.

Standar kategori pengelolaan keuangan proyek sebagaimana dikemukakan pada uraian terdahulu bahwa untuk pengelolaan proyek Sub Dinas Pengembangan prasarana jalan baik tanggapan responden maupun realisasi keuangan proyek APBN, BLN dan APBD berada pada kategori sangat baik yaitu antara 80 – 90 %. Oleh sebab itu sasaran pelaksanaan proyek rehabilitasi, pemeliharaan, dan maupun pengadaan pembangunan baru sesuai dengan target yang direncanakan dalam daftar isin proyek (DIP).

Kejujuran Pengelolaan Keuangan Proyek

Kejujuran tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya, tetapi juga menyangkut keberadaan bias penerimaan dan pengeluaran, sumber bias ini menumbulkan ketidak jujuran dan tidak efektif serta tidak efisiennya pengelolaan keuangan proyek. Paradigma pengelolaan keuangan proyek secara ekonomis, efisien dan efektif yang dikemukakan oleh Mardiasmo (2002) yaitu keuangan proyek harus dikelola dengan hasil yang baik dengan biaya yang rendah (*work better and cost less*), keuangan proyek dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) yang mampu menumbuhkan profesionalisme kerja utamanya dalam proses pembuatan MC (*monthly certificate*), BA (berita acara), penerbitan SPP-LS (surat permintaan pembayaran langsung) dan SPP-GU (surat permintaan pembayaran belanja operasional yang disetor langsung ke bendahara proyek).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 25,00 % responden mengatakan jujur dalam pengelolaan keuangan proyek berjalan dengan sangat baik, 72,91 % mengatakan jujur dalam pengelolaan keuangan proyek terpelihara dengan baik 2,08 % mengatakan jujur dalam pengelolaan keuangan proyek kurang berjalan dengan baik. Hasil penelitian ini, membuktikan bahwa pengelolaan keuangan proyek di Sub Dinas Pengembangan Prasarana Jalan Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Propinsi Sulawesi Tengah berada pada kategori baik, yaitu dapat dilihat dari pengelolaan keuangan proyek di Sub Dinas Pengembangan Prasarana Jalan Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Propinsi Sulawesi Tengah berada pada kategori baik karena jumlah skor (kriterium)

ideal untuk seluruh item adalah $4 \times 48 = 192$, jumlah skor yang diperoleh pada tabel 8 di atas adalah 155, maka tanggapan responden terhadap kejujuran dalam pengelolaan anggaran.

Kejujuran sangat erat kaitannya dengan transparansi dalam pengelolaan keuangan proyek yaitu sejauhmana penggunaan dana proyek khususnya dana oprasional proyek yang disetor langsung ke rekening bendahara proyek untuk kegiatan pembelian alat kantor dan keperluan lainnya, dapat dimanfaatkan sesuai tingkat kebutuhan dan transparan.

Transparansi dan akuntabel Keuangan Proyek

Transparansi pengelolaan keuangan proyek di Sub Dinas Pengembangan Prasarana jalan Dinas Permukiman dan Prasaran wilayah yaitu adanya keterbukaan dan tanggung jawab dalam proses pengelolaan keuangan mengenai keterbukaan dan tanggung jawab pembuatan MC (*monthly certificate*), pembuatan BA (berita acara), pembuatan SPP-SL (surat perintah pembayaran langsung), SPP-GU (surat perintah pembayaran belanja operasional), dan penerbitan SPMU (surat perintah membayar uang) oleh KPKN. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 25,00 % responden mengatakan transparan dan akuntabel dalam pengelolaan keuangan proyek terlaksana sangat baik 70,83 % mengatakan transparan dan akuntabel dalam pengelolaan keuangan proyek terlaksana dengan baik, 4,16% mengatakan transparan dan akuntabel dalam pengelolaan keuangan proyek terlaksana kurang baik. Oleh sebab itu, hasil penelitian ini, membuktikan bahwa pengelolaan keuangan proyek di Sub Dinas Pengembangan Prasarana Jalan Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Propinsi Sulawesi Tengah berada pada ketegori baik. yaitu dapat dilihat dari pengelolaan keuangan proyek di Sub Dinas Pengembangan Prasarana Jalan Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Propinsi Sulawesi Tengah berada pada ketegori baik karena jumlah skor (kriterium) ideal.

Pertanggungjawaban keuangan proyek juga menyangkut masalah akuntabilitas pemerintah atau Dinas pengelola proyek secara transparan efisien dan efektif yang ditandai dengan *era new public management* untuk mendorong usaha dalam mengembangkan pendekatan yang lebih sistimatis dan rasional terhadap pengelolaan keuangan daerah

KESIMPULAN

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan tingkat komprehensif dan disiplin keuangan, fleksibilitas, kejujuran, transparansi dan akuntabilitas untuk pembuatan MC (*monthly certificate*), SPP-LS (surat permintaan pembayaran langsung), SPP-GU (surat permintaan pembayaran belanja operasional), dan penerbitan SPMU (surat perintah membayar uang) terlaksana dengan baik

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn N. William, 1998. *Public Policy Analysis*, A.Simon & Schuster Company, New Jersey.
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah (Public Policy Reinventing Government, Accountability Probability Value for Money Participatory Development)*, Andi, Yogyakarta.
- Mustopadidjaya, 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*, LAN-RI, Jakarta.
- Sugiono, 2000 " *Metode Penelitian Administrasi* " , Alfabeta, Bandung
- Tamuna, T. 1993. *Government Accounting II*, Bina Aksara, Jakarta.
- World Bank. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*, Washinton D.C.

Sumber lain:

- Undang-Undang No 32 Tahun 2004. *Tentang Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang No 33Tahun 2004. *Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.