

PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh :

Dhils Noviades¹

Abstract

This study is about financial management in the era of regional autonomy. Development is an improvement efforts toward a better life, through maximize the potential of the country. Indonesian development system originally implemented a system that centered on the central government, but because it was not able to spread out the country's economy evenly, the government applied Ordinance No. 22 of 1999 on Regional Government which later became Ordinance No. 32 of 2004. This ordinances explained the use of the principle of local autonomy where the local governments have an authority to manage and to regulate all the affairs of local authority with real autonomy principle, transparent, and accountable. According this regulation, the heads of the regional government have to make the financial budget report, memorandum of calculation, cash flow statement, and balance sheet which previously only in form of budget reports and memo randa of budget calculation. With the good financial management, is expected to ensure the achievement of developmnet goals.

Keywords : *development, regional autonomy, local financial autonomy.*

A. Pendahuluan

Pembangunan merupakan adanya upaya perbaikan secara terencana menuju kehidupan yang lebih baik. Goulet dalam Syaukani² memberikan konsep pembangunan yang berkaitan dengan kebutuhan manusia ini kepada tiga komponen utama; kelangsungan hidup (*life sustenance*), kehormatan diri (*self esteem*), dan kebebasan (*freedom*). Hal inilah yang ingin dicapai suatu negara dalam melakukan

¹ Dosen Bagian Hukum Administrasi Negara Fak. Hukum Univ. Jambi

² Syaukani, HR. 2004. *Otonomi Daerah demi Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Nuansa Madani, hal. 2

suatu pembangunan, tidak hanya kelangsungan hidup, namun juga mampu menampilkan kehormatan diri dan kebebasan dengan cara mengedepankan keotentikan, identitas diri, kemuliaan, dan adanya pengakuan.

Dalam menjalankan pembangunan, Indonesia tidak hanya menjalin kerjasama dengan negara-negara sahabat, namun juga memaksimalkan potensi dalam negeri. Indonesia untuk memaksimalkan potensi dalam negeri, pernah menerapkan sistem pembangunan yang berpusat pada pemerintah pusat (sentralistik). Sistem ini memiliki kelemahan dimana tidak mampu menciptakan ekonomi negara yang merata, mandiri, dan berdaya saing tinggi.

Kelemahan paling besar dalam sistem ini adalah terpusatnya pertumbuhan ekonomi di Pulau Jawa, khususnya Jakarta. Jalan-jalan layang terus menerus dibangun hingga pinggiran kota di saat daerah lain selain ibu kota masih berkuat dengan prasarana jalan yang tidak memadai. Para pemilik modal baik dalam maupun luar negeri memilih berinvestasi di Jakarta dan sekitarnya. Kondisi ini menjadi pemicu urbanisasi masyarakat daerah karena timpangnya pengelolaan keuangan di daerahnya.

Pemerintah pusat yang lebih dominan dalam melakukan proses pembangunan tanpa diiringi proses pembangunan oleh pemerintah daerah, sehingga masyarakat daerah merasa kurang menikmati hasil pembangunan. Hal inilah yang melatarbelakangi lahirnya tuntutan masyarakat terhadap keadilan pengelolaan keuangan antara pusat dan daerah.

B. Pembahasan

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintahan Daerah” dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah” pada tanggal 1 Januari 2001 lalu, telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsinya. Dengan kedua undang-undang tersebut, sistem pembangunan berubah dari otonomi pusat

menjadi otonomi daerah. Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 berkenaan dengan pelaksanaan dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu:

1. **Nilai Unitaris**, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara (*Eenheidstaat*), yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan; dan
2. **Nilai Dasar Desentralisasi Teritorial**, dari isi dan jiwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut di atas maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

Dikaitkan dengan dua nilai dasar tersebut di atas, penyelenggaraan di Indonesia berpusat pada pembentukan daerah-daerah otonom dan pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian sebagian kekuasaan dan kewenangan tersebut. Menurut Syaukani³ berawal dari kedua Undang-Undang otonomi inilah, ada beberapa kekuasaan pusat yang dipangkas, yaitu:

1. Dari sisi pemerintahan, hanya enam urusan yang masih tetap di pusat, yaitu (a) politik luar negeri, (b) pertahanan keamanan, (c) peradilan, (d) moneter dan fiskal, (e) agama, dan (f) bidang-bidang lain seperti perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan SDM dan SDA serta teknologi strategis. Selebihnya, terutama yang menyangkut pemberdayaan daerah diserahkan kepada daerah.
2. Proses pembangunan model *bottom-up*, dimana daerah berperan besar dalam perencanaan.
3. Dari segi sumber daya pembangunan. Pusat mulai memberikan sebagian haknya kepada Daerah secara langsung dan transparan. Misalnya, Undang-Undang No. 54 tahun 1974 mengenai Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 55 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

³ *Ibid.*

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang lebih luas oleh pemerintah daerah tersebut perlu didukung oleh sumber pembiayaan yang memadai. Namun, antara satu daerah dengan daerah lainnya, sumber pembiayaannya sangat beragam. Ada beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah yang akan menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan tugas otonomi daerah karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki.

Kreativitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber keuangan akan sangat tergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintahan daerah itu sendiri. Di satu sisi, mobilisasi sumber daya keuangan untuk membiayai berbagai aktivitas daerah ini dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya. Namun demikian, mobilisasi sumber dana secara berlebihan dapat menimbulkan dampak jangka panjang yang tidak kondusif. Berdasarkan kondisi tersebut, maka perlu dilakukan pengkajian secara mendalam mengenai kemampuan keuangan daerah.

a. Pengertian Otonomi Daerah dan Daerah Otonom

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat (5), pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Suparmoko⁴, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Pasal 1 ayat (6) adalah, kesatuan masyarakat yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan

⁴ Suparmoko. 2002. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: ANDI, hal 61.

kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beberapa aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah:

1. Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah,
2. Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,
3. Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah,
4. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,
5. Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah,
6. Perpu No. 3 tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,
7. Undang-Undang No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

b. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Masa Orde Baru

Sejak tahun 1966, pemerintah Orde Baru berhasil membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Politik yang pada masa pemerintahan Orde Lama dijadikan panglima, digantikan dengan ekonomi sebagai panglimanya dan mobilisasi massa atas dasar partai secara perlahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis. Banyak prestasi dan hasil yang telah dicapai oleh pemerintahan Orde Baru, terutama keberhasilan di bidang ekonomi yang ditopang sepenuhnya oleh kontrol dan inisiatif program-program pembangunan dari pusat. Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, dibentuklah Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 5 tahun 1974 ini juga meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip:

1. Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya;
2. Dekonsentrasi, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah; dan
3. Tugas Pembantuan (*medebewind*), tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Harus diakui bahwa Undang-Undang No. 5 tahun 1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam prakteknya yang terjadi adalah sentralisasi yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena paling menonjol dari pelaksanaan Undang-Undang No. 5 tahun 1974 ini adalah ketergantungan Pemda yang relatif tinggi terhadap pemerintah pusat.

c. Pelaksanaan Otonomi Daerah Setelah Masa Orde Baru

Upaya serius untuk melakukan otonomi daerah di Indonesia pada masa reformasi dimulai di tengah-tengah krisis yang melanda Asia Timur dan bertepatan dengan proses pergantian rezim (dari rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis). Krisis pada saat itu mempengaruhi stabilitas ekonomi kawasan tersebut, namun Indonesia merupakan negara yang paling parah krisisnya dan paling lambat dalam pemulihan ekonominya.

Pemerintahan Habibie yang memerintah setelah jatuhnya rezim Soeharto harus menghadapi tantangan untuk mempertahankan integritas nasional dan dihadapkan pada beberapa pilihan yaitu:

1. Melakukan pembagian kekuasaan dengan pemerintah daerah, yang berarti mengurangi peran pemerintah pusat dan memberikan otonomi kepada daerah;

2. Pembentukan negara federal; atau
3. Membuat pemerintah provinsi sebagai agen murni pemerintah pusat.

Akhirnya, pemerintahan Habibie memberlakukan dasar hukum otonomi daerah yang baru untuk menggantikan Undang-Undang No. 5 tahun 1974, yaitu dengan memberlakukan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Beberapa hal mendasar mengenai otonomi daerah dalam UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat berbeda dengan prinsip undang-undang sebelumnya antara lain:

1. Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 pelaksanaan otonomi daerah lebih mengedepankan otonomi daerah sebagai kewajiban daripada hak, sedang dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menekankan arti penting kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui prakarsanya sendiri.
2. Prinsip yang menekankan asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi seperti yang selama ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tidak dipergunakan lagi, karena kepada daerah otonom diberikan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Beberapa hal yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, adalah pentingnya pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas mereka secara aktif, serta meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Sistem otonomi yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, dimana semua kewenangan pemerintah, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal serta agama dan bidang- bidang tertentu diserahkan kepada daerah secara utuh, bulat dan menyeluruh, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

5. Daerah otonom mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.
6. Kabupaten dan Kota sepenuhnya menggunakan asas desentralisasi atau otonom.
7. Wilayah Propinsi meliputi wilayah laut sepanjang 12 mil dihitung secara lurus dari garis pangkal pantai, sedang wilayah Kabupaten/Kota yang berkenaan dengan wilayah laut sebatas 1/3 wilayah laut propinsi.
8. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya sedang DPRD bukan unsur pemerintah daerah. DPRD mempunyai fungsi pengawasan, anggaran dan legislasi daerah. Kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD. Gubernur selaku kepala wilayah administratif bertanggung jawab kepada Presiden.
9. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD sesuai pedoman yang ditetapkan Pemerintah, dan tidak perlu disahkan oleh pejabat yang berwenang.
10. Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangannya lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah, daerah, daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan daerah lain.
11. Setiap daerah hanya dapat memiliki seorang wakil kepala daerah, dan dipilih bersama pemilihan kepala daerah dalam satu paket pemilihan oleh DPRD.
12. Daerah diberi kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, pendidikan dan pelatihan pegawai sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, berdasarkan nama, standar, prosedur yang ditetapkan pemerintah.
13. Kepada Kabupaten dan Kota diberikan otonomi yang luas, sedang pada propinsi otonomi yang terbatas. Kewenangan yang ada pada propinsi adalah otonomi yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota.

14. Pengelolaan kawasan perkotaan di luar daerah kota dapat dilakukan dengan cara membentuk badan pengelola tersendiri, baik secara intern oleh pemerintah Kabupaten sendiri maupun melalui berkerjasama antar daerah atau dengan pihak ketiga. Besaran dan pembentukan lembaga-lembaga itu sepenuhnya diserahkan pada daerah. Lembaga Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati/Walikota, Asisten Sekwilda, Kantor Wilayah dan Kandep dihapus.
15. Kepala Daerah sepenuhnya bertanggung jawab kepada DPRD, dan DPRD dapat meminta Kepala Daerahnya berhenti apabila pertanggungjawaban Kepala daerah setelah 2 (dua) kali tidak dapat diterima oleh DPRD.

d. Karakteristik Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah

Reformasi di segala bidang yang di dukung oleh masyarakat dalam menyikapi permasalahan yang terjadi, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah menyebabkan lahirnya otonomi daerah sebagai salah satu tuntutan reformasi. Indonesia memasuki Era Otonomi Daerah dengan diterapkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 (kemudian menjadi UU No. 32 tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 (kemudian menjadi UU No. 33 tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dijelaskan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Selain itu juga dilaksanakan pula dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip yang menegaskan bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya

untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian utama dari tujuan nasional.

Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Untuk itu, otonomi daerah diharapkan dapat (a) menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, (b) meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, (c) membudayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Dalam otonomi daerah, pimpinan daerah memegang peran sangat strategis dalam mengelola dan memajukan daerah yang dipimpinnya. Perencanaan strategis sangat vital, karena disanalah akan terlihat dengan jelas peran kepala daerah dalam mengoordinasikan semua unit kerjanya. Betapapun besarnya potensi suatu daerah, tidak akan optimal pemanfaatannya bila bupati/walikota tidak mengetahui bagaimana mengelolanya. Sebaliknya, meskipun potensi suatu daerah kurang, tetapi dengan strategis yang tepat untuk memanfaatkan bantuan dari pusat dalam memberdayakan daerahnya, maka akan semakin meningkatkan kemampuan sumber daya manusia yang ada. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 156 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004, Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Untuk itulah, perlu kecakapan yang tinggi bagi pimpinan daerah agar pengelolaan dan terutama alokasi dari keuangan daerah dilakukan secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan-tujuan pembangunan daerah.

Otonomi daerah harus diikuti dengan serangkaian reformasi sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak sekadar perubahan format lembaga, akan tetapi menyangkut pembaruan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif transparan, dan akuntabel sesuai dengan cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good governance* benar-benar tercapai.

Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah, baik struktur maupun infrastrukturnya. Reformasi manajemen sektor publik terkait dengan perlunya digunakan digunakan model manajemen pemerintahan yang baru yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman, misalnya *new public management* yang berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi pada kebijakan. Penggunaan paradigma *new public management* tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah. Di antaranya perubahan pendekatan dalam dalam penganggaran, yakni dari penganggaran tradisional (*traditional budget*) menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*), tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetensi tender (*compulsory competitive tendering contract*).

Sejalan dengan perlunya dilakukan reformasi sektor publik, diawal periode otonomi daerah, telah keluar sejumlah peraturan pemerintah (PP) sebagai operasionalisasi dari Undang-Undang Otonomi daerah. Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan daerah selama ini menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang-undang dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

Adapun kekuasaan pengelolaan keuangan daerah menurut pasal 6 Undang-Undang No. 17 tahun 2003 merupakan bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kemudian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam

kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selanjutnya, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh masing-masing kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Pengelolaan keuangan daerah harus Transparansi yang mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Selain itu, Akuntabilitas dalam pertanggungjawaban publik juga diperlukan, dalam arti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Kemudian, *value for money* yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.

e. Prinsip-prinsip Manajemen Keuangan Daerah

Pembaharuan manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah ini ditandai dengan perubahan yang sangat mendasar, mulai dari sistem penganggarnya, perbendaharaan, sampai kepada pertanggungjawaban laporan keuangannya. Sebelum bergulirnya otonomi daerah, pertanggungjawaban laporan keuangan daerah yang harus disiapkan oleh Pemerintah Daerah hanya berupa Laporan Perhitungan Anggaran dan Nota Perhitungan dan sistem yang digunakan untuk menghasilkan laporan tersebut adalah MAKUDA (Manual Administrasi Keuangan Daerah) yang diberlakukan sejak 1981.

Dengan bergulirnya otonomi daerah, laporan pertanggungjawaban keuangan yang harus dibuat oleh Kepala Daerah adalah berupa Laporan Perhitungan Anggaran, Nota Perhitungan, Laporan Arus Kas dan Neraca Daerah. Kewajiban untuk menyampaikan laporan keuangan daerah ini diberlakukan sejak 1 Januari 2001, tetapi hingga saat ini pemerintah daerah masih belum memiliki standar akuntansi pemerintahan yang menjadi acuan di dalam membangun sistem akuntansi keuangan daerahnya. Kedua jenis laporan terakhir yaitu neraca daerah dan laporan arus kas tidak mungkin dapat dibuat tanpa didasarkan pada suatu standar akuntansi yang

berterima umum di sektor pemerintahan. Pasal 14 ayat (3) menetapkan bahwa sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Dari ketentuan tersebut di atas, seharusnya penerapan sistem dan prosedur akuntansi dalam rangka penyusunan laporan keuangan daerah dapat menggunakan standar akuntansi yang ada atau berlaku selama ini, tidak perlu harus menunggu standar akuntansi pemerintahan yang disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai pasal 57 ayat (2) UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Kewajiban pemerintah daerah untuk menyusun neraca, laporan realisasi anggaran, laporan arus kas dan nota perhitungan merupakan kewajiban yang tidak bisa ditunda-tunda karena hal tersebut merupakan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD.

f. Reformasi Manajemen Keuangan Daerah

Manajemen keuangan pemerintah merupakan salah satu kunci penentu keberhasilan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka *nation and state building*. Adanya manajemen keuangan pemerintah yang baik akan menjamin tercapainya tujuan pembangunan secara khusus, dan tujuan berbangsa dan bernegara secara umum. Karenanya, langkah-langkah strategis dalam konteks penciptaan, pengembangan, dan penegakan sistem manajemen keuangan yang baik merupakan tuntutan sekaligus kebutuhan yang semakin tak terelakkan dalam dinamika pemerintahan dan pembangunan. Munculnya perhatian yang besar akan pentingnya manajemen keuangan pemerintah dilatarbelakangi oleh banyaknya tuntutan, kebutuhan atau aspirasi yang harus diakomodasi di satu sisi, dan terbatasnya sumberdaya keuangan pemerintah di sisi lain. Dengan demikian, pencapaian efektivitas dan efisiensi keuangan pemerintah semakin mengemuka untuk diperjuangkan perwujudannya.

Dalam upaya perwujudan manajemen keuangan pemerintah yang baik, terdapat pula tuntutan yang semakin aksentuatif untuk mengakomodasi,

menginkorporasi, bahkan mengedepankan nilai-nilai *good governance*. Beberapa nilai yang relevan dan urgen untuk diperjuangkan adalah antara lain transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi masyarakat dalam proses pengelolaan keuangan dimaksud, disamping nilai-nilai efektivitas dan efisiensi tentu saja. Dalam konteks yang lebih visioner, manajemen keuangan pemerintah tidak saja harus didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*, tetapi harus diarahkan untuk mewujudkan nilai-nilai dimaksud.

Sebagaimana dibahas dalam artikel Mulia P. Nasution⁵, pemerintah Indonesia sebenarnya sudah memberi perhatian yang sungguh sungguh untuk mengakomodasi dan mewujudkan harapan dan tuntutan di atas. Upaya mewujudkan manajemen keuangan pemerintah yang baik, antara lain.

Hasil pemeriksaan BPK terasa kontradiktif ketika kita membuka LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban) Kepala Daerah. Sebagai contohnya LKPJ untuk Gubernur Jawa Barat pada tahun 2006 yang hampir semua parameter kesejahteraan sosial, ekonomi, dan kebudayaan, di atas kertas menunjukkan angka pencapaian yang melampaui target. Namun, *progress report* tahun keempat dari pelaksana tugas dan tanggung jawab Gubernur dan Wagub itu jika direfleksikan dengan ukuran dari BPK serta kondisi riil di tengah masyarakat belum menggembirakan.

Dalam hal itu target pendapatan daerah tahun anggaran 2006 belum menunjukkan performansi penganggaran strategis sebagai manajemen keuangan proaktif yang visinya melesat jauh ke depan. Performansi anggaran juga belum menunjukkan optimalisasi pengelolaan keuangan daerah. Berbagai target pendapatan terkesan sebagai pilihan minimalis alias kelewat rendah jika dibandingkan dengan potensi yang seharusnya bisa digali. Belum optimalnya pengelolaan keuangan daerah juga berpengaruh terhadap stagnasi pembangunan infrastruktur seperti sangat

⁵ Mulia P. Nasution. 2003. *Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah*. Jurnal Forum Inovasi Desember-Februari 2003.

kecilnya prosentase pembuatan ruas jalan baru dan rendahnya pembangunan fasilitas publik.

Pentingnya langkah strategis untuk meningkatkan performansi pengelolaan keuangan daerah dan memperbaiki kualitas APBD dengan melaksanakan program *Local Government Finance and Governance Reform*, yakni dengan merencanakan pengembangan *Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah [SIPKD]* dan *Sistem Informasi Keuangan Daerah [SIKD]*. Pengembangan sistem ini secara garis besar bertujuan untuk mendukung reformasi keuangan daerah menuju peningkatan kinerja tatakelola keuangan daerah yang berkelanjutan serta memperkuat peran dan fungsi keuangan daerah sebagai penggerak peningkatan kinerja ekonomi lokal dan peningkatan standar layanan.

C. Penutup

Selama ini, pendekatan yang dilakukan dalam masalah perekonomian adalah berbentuk makro ekonomi tanpa memiliki pondasi ekonomi yang kuat. Akibatnya, tanpa sektor riil yang kokoh, maka akan menghasilkan sistem perekonomian yang rapuh. Lembaga perencanaan yang ada saat ini lebih banyak dijadikan sebagai lembaga legalisasi sesuai persetujuan Pemerintah Pusat, mengakibatkan peran rakyat sebagai pemilik kedaulatan sebenarnya semakin berkurang dan menimbulkan tuntutan masyarakat untuk mendapat otonomi yang sebenarnya. Perubahan-perubahan yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah ini bisa jadi menimbulkan *cultural shock*, dan belum menemukan format pelaksanaan otonomi seperti yang diharapkan.

Kemandirian daerah sering diukur dari kemampuan daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). PAD juga menjadi cerminan keikutsertaan daerah dalam membina penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kemasyarakatan di daerah. Keleluasaan memunculkan inisiatif dan kreativitas pemerintah daerah dalam mencari dan mengoptimalkan sumber penerimaan dari PAD sekarang ini cenderung dilihat sebagai sumber prestasi bagi

pemerintah daerah bersangkutan dalam pelaksanaan otonomi. Di samping itu, hal ini dapat menimbulkan pula ego kedaerahan yang hanya berjuang demi peningkatan PAD sehingga melupakan kepentingan lain yang lebih penting yaitu pembangunan daerah yang membawa kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Otonomi menjadi keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta hidup, tumbuh, dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

Di samping peluang-peluang yang muncul dari pelaksanaan otonomi daerah, terdapat sejumlah tuntutan dan tantangan yang harus diantisipasi agar tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah dapat tercapai dengan baik. Di antara tantangan yang dihadapi oleh daerah adalah tuntutan untuk mengurangi ketergantungan anggaran terhadap pemerintah pusat, pemberian pelayanan publik yang dapat menjangkau seluruh kelompok masyarakat, pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan dan peningkatan otonomi masyarakat lokal dalam mengurus dirinya sendiri.

Dalam implementasinya, penetapan dan pelaksanaan peraturan dan instrumen baru yang dibuat oleh pemerintah daerah dapat menimbulkan dampak, baik berupa dampak positif maupun dampak negatif. Dampak yang ditimbulkan akan berpengaruh baik secara langsung maupun tidak langsung, pada semua segmen dan lapisan masyarakat terutama pada kelompok masyarakat yang rentan terhadap adanya perubahan kebijakan, yaitu masyarakat miskin dan kelompok usaha kecil. Kemungkinan munculnya dampak negatif perlu mendapat perhatian lebih besar, karena hal tersebut dapat menghambat tercapainya tujuan penerapan otonomi daerah itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Mulia P. Nasution. 2003. *Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah*. Jurnal Forum Inovasi Desember-Februari 2003

Suparmoko. 2002. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: ANDI.

Syaukani, HR. 2004. *Otonomi Daerah demi Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Nuansa Madani.

UU RI. 2004. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

_____. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah