

# **Demokratisasi Pengelolaan Keuangan Daerah**

**(Studi Terhadap Konsep *Good Financial Governance* di Kabupaten Sukamara)**

## **SKRIPSI**

Diajukan Kepada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia Untuk Memenuhi Sebagian Prasyarat Guna memperoleh  
Gelar Sarjana (S1) Hukum



Oleh :

**DEDY SUKMA**

**No. Mahasiswa : 03410375**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2008**

## MOTTO

Sesungguhnya Allah Memerintahkan Kamu Menyampaikan Amanah Kepada Yang Berhak Menerimanya Dan Memerintahkan Kamu Apabila Menetapkan Hukum Diantara

Manusia Supaya Kamu Menetapkannya Dengan Adil.

Sesungguhnya Allah Memberi Pengajaran Yang Sebaik-Baiknya Kepada Kamu.

Sesungguhnya Allah Maha Mendengar Dan Maha Melihat

(Al-Qur'an Surah An-Nisa Ayat 58)

Jangan Pernah Berkhayal Tentang Masa Depan, Tapi Lakukan Apa Yang Seharusnya Untuk Masa Depan, Karena Masa Depan Adalah Puncak/Buah Yang Akan Kita Petik Dari Apa Yang Kita Lakukan Sekarang.

Setiap Pekerjaan Jangan Hanya Dilihat Dari Hasilnya Saja, Tetapi Lihatlah Bagaimana

Prosesnya

## **PERSEMBAHAN**

Karya ini Dedy Persembahkan Kepada :

Allah SWT

Ayahanda H. Rahman Syamsudi

Ibunda Hj. Normayani

Keluargaku

Abang, Kakak Ipar dan Adik-Adikku

Teman-Teman, Saudara dan Kekasihku



## KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur Kepada Allah SWT. yang Telah Memberikan Karunia, Kenikmatan, Ketentraman dan Shalawat Serta Salam Semoga Selalu Terlimpahkan Kepada Junjungan Kita Rasulullah Muhammad SAW, Keluarga, Sahabat, Ulama dan Para Pengikutnya yang Selalu Menjaga Ajaran-Ajaran Islam.

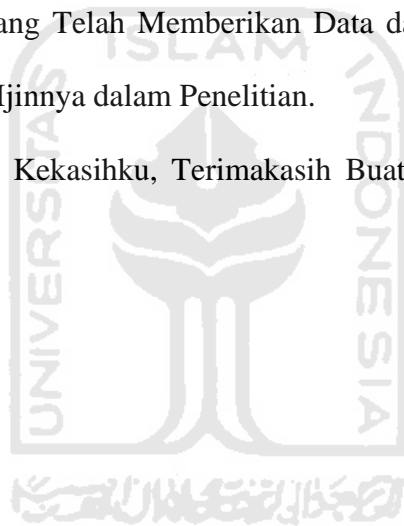
Atas Berkah dan Hidayah yang Diberikan ALAH SWT, Penulis Telah Diberikan Kelancaran, Kemudahan dan Kenikmatan dalam Membuat, Menulis dan Menganalisis serta Menyelesaikan Penulisan Karya Ilmiah. Dalam Kesempatan Ini, Penulis Mengucapkan Banyak Terimakasih Kepada Berbagai Pihak yang Telah Memberikan Bantuan, Saran, Motivasi, Do'a dan Dorongan Hingga Selesainya Skripsi ini. Terimakasih Kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M. Ec Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Bapak Dr. Mustaqiem, SH, MH Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
3. Bapak Dr. Syaifuddin, SH, M.Hum Selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang Sudah Memberikan Ilmu, Dorongan dan Waktunya Baik di Rumah maupun di Fakultas Kepada Penulis, Sehingga Penulis Semakin Percaya Diri dan Mantap untuk Menyelesaikan Skripsi Ini.
4. Ayahanda H. Rahman Syamsudi
5. Ibunda Hj. Normayani

Kepada Ayahanda dan Ibunda yang Telah Mendidik, Menasehati, Mengarahkan, Mendoakan, dan Membesarkan Penulis Sekarang Ini.

Tidak Ada Balasan dan Jasa yang Bisa Penulis Persembahkan Kecuali Do'a yang Selalu Terpanjatkan Kepada ALLAH SWT, Semoga Kedua Orangtuaku Selalu dalam Naungan dan Rahmat ALLAH SWT, Diberikan Kesehatan, dan Dimudahkan Rezeki yang Halal Supaya Bermanfaat Bagi Kami Semua. Amin-Amin Yaa Robbal Alamin. Kami Semua Akan Selalu Berusaha Membuat Kalian (orangtua) Merasa Bannga dan Bahagia. Kasih Sayang Kalian Tulus Sepanjang Masa.

6. Seluruh Keluargaku yang Selalu Memberikan Dorongan Moril Maupun Materiil
7. Bapak M. Subhan, Bapak Chaeruddin, Julak Yety Sekeluarga, Kakak Sri Serta Seluruh Warga Sukamara yang Telah Memberikan Data dan Informasinya. Kepada Balitbang Terimakasih Atas Ijinnya dalam Penelitian.
8. Teman-Teman, Sahabat dan Kekasihku, Terimakasih Buat Motivasi dan Semangat yang Kalian Berikan.



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	viii
<b>ABSTRAKSI</b> .....	x
<b>BAB I: PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>A. Latar Belakang Masalah</b> .....	1
<b>B. Rumusan Masalah</b> .....	8
<b>C. Tujuan Penelitian</b> .....	9
<b>D. Tinjauan Pustaka</b> .....	9
<b>E. Metode Penelitian</b> .....	16
<b>F. Sistematika Penelitian</b> .....	19
<b>BAB II: DEMOKRATISASI PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA</b> .....	20
<b>A. Konsep Dasar Keuangan Negara</b> .....	22
<b>B. Pertanggungjawaban Dalam Pengelolaan Keuangan Negara</b> .....	34
<b>C. Demokratisasi Pengelolaan Keuangan Negara Menuju <i>Good Financial Governance</i></b> .....	47
<b>BAB III: OTONOMI DAN KEUANGAN DAERAH</b> .....	52
<b>A. Konsep Dasar Otonomi Daerah</b> .....	52
<b>B. Sumber-Sumber Keuangan Daerah</b> .....	69
<b>C. APBD Sebagai Tolak Ukur Kemampuan Keuangan Daerah</b> .....	78

<b>BAB IV: DEMOKRATISASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH (STUDI TERHADAP KONSEP <i>GOOD FINANCIAL GOVERNANCE</i> DI KABUPATEN SUKAMARA)</b> .....	83
<b>A. Deskripsi Keuangan di Kabupaten Sukamara</b> .....	83
<b>B. Konsep <i>Good Financial Governance</i> Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pasca Bergulirnya Penerapan Otonomi Daerah</b> .....	87
<b>C. Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara Dalam Konsep <i>Good Financial Governance</i></b> .....	94
<b>D. Faktor Penghambat dan Pendukung Dalam Pengelolaan Keuangan di Kabupaten Sukamara</b> .....	109
 <b>BAB V: PENUTUP</b> .....	111
<b>A. Kesimpulan</b> .....	111
<b>B. Saran</b> .....	112
 <b>Daftar Pustaka</b> .....	115
 <b>Lampiran</b> .....	120



## ABSTRAKSI

Karya tulis ini berjudul DEMOKRATISASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH; STUDI TERHADAP PENERAPAN KONSEP *GOOD FINANCIAL GOVERNANCE* DI KABUPATEN SUKAMARA. Karya tulis ini dilatarbelakangi oleh perkembangan yang dialami pemerintah terkait dengan penerapan sistem desentralisasi yang melahirkan otonomi bagi daerah-daerah. Sementara itu, persiapan yang terlihat di daerah-daerah terbukti masih jauh dari kesempurnaan, terutama dalam mengelola keuangan. Akibatnya, banyak terjadi kesalahan dalam kerangka pengelolaan keuangan yang dibenarkan aturan Perundang-Undangan. Selain itu, penyimpangan terhadap keuangan daerah termasuk menjadi pertimbangan yang utama. Adapun memfokuskan penelitian ini di Kabupaten Sukamara Propinsi Kalimantan Tengah, karena di satu sisi daerah ini memiliki potensi Sumber Daya Alam yang sangat menjanjikan, namun karena daerah ini baru mekar menjadi sebuah Kabupaten, maka potensi dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerahnya perlu ditinjau untuk kemudian menjadi masukan berharga bagi pemerintah daerah setempat untuk mengembangkan pengelolaan keuangan di daerah tersebut.

Permasalahan utama yang ingin dijawab dalam karya tulis ini ada tiga: *pertama*, Bagaimana konsep *good financial governance* (GFG) dalam pengelolaan keuangan daerah pasca bergulirnya penerapan Otonomi Daerah? *Kedua*, Apakah pengelolaan keuangan (APBD) di kabupaten Sukamara sudah sesuai dengan konsep *good financial governance*? Dan *ketiga*, Apa saja yang menjadi faktor penghambat dan pendukung pemerintah Kabupaten Sukamara dalam pengelolaan keuangan tersebut?

Penulisan karya ini dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu pendekatan yuridis-normatif dan sosiologi pengetahuan. Sedangkan analisis data dilakukan dengan cara deskriptif kualitatif yaitu dengan langkah menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk difahami dan kemudian dianalisis dan disimpulkan.

Hasil dari karya tulis ini menunjukkan, *pertama*, bahwa konsep mengenai pengelolaan keuangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah (perubahan atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, masih terbilang efektif dalam mewujudkan pengelolaan keuangan dengan baik. Namun, memperhatikan perkembangan jaman yang begitu cepat saat ini, menuntut keaktifan para pakar dan para legislator dalam melorokan konsep yang lebih konstruktif dan memformalkannya dalam bentuk aturan Perundang-Undangan yang resmi. *Kedua*, bahwa secara konseptual, pengelolaan keuangan di Kabupaten Sukamara Propinsi Kalimantan Tengah telah sesuai dengan konsep *good financial governance* sebagaimana dirumuskan secara umum oleh Peraturan Perundang-Undangan. Namun dalam dataran implementasi konsep tersebut masih mengalami banyak kendala dan penyimpangan. *Ketiga*, Ada dua faktor yang menjadi hambatan dalam penerapan konsep pengelolaan keuangan yang baik (*good financial governance*) di daerah tersebut, yaitu: *pertama*: dalam hal formalisasi, belum ada aturan yang jelas (konkrit) untuk mewujudkan (memformalkan) konsep GFG yang telah ada ke dalam sebuah Peraturan Daerah. *Kedua*: dalam hal teknisnya, Pemerintah Daerah kabupaten Sukamara belum memiliki pengalaman yang cukup untuk melaksanakan



konsep GFG, sehingga besarnya tingkat potensi Sumber Daya Alam yang dimiliki daerah tersebut tidak diimbangi dengan kompetensi Sumber Daya Manusia yang baik

Kata kunci: *Good Financial Governance*, Pengelolaan Keuangan Daerah



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Diskursus tentang Pemerintahan Daerah yang berbuah pada munculnya Otonomi Daerah saat ini bukan lagi menjadi sekedar pembicaraan di masyarakat, tetapi penerapannya sudah merata di segala penjuru di nusantara. Semaraknya pengkajian terhadap Otonomi Daerah yang diadakan berbagai kalangan menunjukkan bahwa masyarakat memang benar-benar menginginkan dan mendukung agar otonomi ini benar-benar dilaksanakan semaksimal mungkin. Lihat saja di media massa misalnya, setiap minggu dapat dipastikan terdapat kolom spesial yang disediakan untuk pembahasan ini. Baik dengan tujuan untuk memberi informasi, sarana kontrol, koreksi sampai pada evaluasi.

Dalam dataran sejarahnya, keberadaan sistem Desentralisasi<sup>1</sup> atau Otonomi Daerah di Indonesia bisa dikatakan sudah menjadi sebuah konsensus nasional. Konsep pengaturan dan mengimplementasikan sistem desentralisasi sesungguhnya sudah ada sejak awal Indonesia menjadi sebuah negara.<sup>2</sup> Bahkan, dalam setiap Undang-Undang yang berlaku, mulai Undang-Undang Dasar 1945 dan Peraturan-Peraturan yang berada di bawahnya, mendukung implementasi desentralisasi ini. Dalam konstitusi sendiri yang sudah mengalami perombakan sebanyak empat kali, masih mencantumkan desentralisasi

---

<sup>1</sup> Sistem desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah daerah tingkat atasannya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. HAW. Widjaja, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Jakarta: Rajawali Press, 2003, hal: 13

<sup>2</sup> Dinyatakan bahwa pertama kali muncul ide mengenai penerapan otonomi daerah berasal dari Moh. Yamin. Hal itu terwujud melalui pidatonya tanggal 11 Juni 1945 di hadapan BPUPKI. Baca lebih lengkap dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Penerbit Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2005, hal: 2-5

sebagai sebuah asas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, Mariyanov, seorang peneliti dari Cornell University mengatakan bahwa desentralisasi di Indonesia sudah diterima sebagai sebuah aksioma (pernyataan yang dapat diterima sebagai kebenaran tanpa pembuktian).<sup>3</sup>

Desentralisasi sebagai sebuah upaya untuk menaikkan peran pemerintahan lokal dalam mengelola rumah tangganya sendiri adalah sebuah tindakan yang cukup efektif dan efisien dalam upaya menuju masyarakat yang maju. Peningkatan kualitas pelayanan publik dan juga dengan peningkatan pendapatan asli pemerintah daerah sebagai prinsip dari desentralisasi sebagaimana tersebut di atas bisa mendorong terwujudnya pemerintahan lokal yang *independent* dan tidak selalu tergantung pada pemerintahan pusat.

Untuk itu, kemampuan daerah dalam mengelola keuangan akan sangat menentukan kemampuan sebuah daerah dalam merealisasikan tujuan desentralisasi. Pengelolaan keuangan daerah yang modern secara yuridis harus dituangkan dalam perangkat pengaturan hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip “*Good Financial Governance*” yang berupa keterbukaan (*transparency*) dan peran serta masyarakat (*public participation*). Tataran demikian sedasar pula dengan ketentuan pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang berbunyi: “keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan Perundang-Undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan”.

---

<sup>3</sup> Bhenyamin Hossein, *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi Dan Otonomi Daerah* disampaikan dalam "Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang" BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.

Akan tetapi permasalahannya tidak semua daerah memiliki kesamaan dalam hal basis sumber daya dan level pembangunan ekonomi, sehingga sangat mempengaruhi kemampuan keuangan daerahnya dan juga meningkatkan bahaya ketidaksetaraan fiskal. Beberapa daerah akan menciptakan pelayanan publik yang baik, sementara yang lain tidak. Bagi daerah yang minus tentunya akan menggantungkan diri pada bantuan pemerintah sampai waktu yang tidak ditentukan. Apabila ini yang terjadi, maka implementasi desentralisasi memunculkan ketimpangan pendapatan antar daerah.<sup>4</sup>

Selain itu, kemampuan daerah dalam mengelola keuangannya juga merupakan satu permasalahan tersendiri. Keadaan yang seperti ini tidak jarang terjadi di satu daerah. Daerah yang kaya dengan SDA dan memiliki tingkat investasi yang cukup tinggi ternyata masih juga belum bisa mandiri dikarenakan sistem manajemen dan pengololaannya yang masih belum tertata rapi.

Setidaknya itulah yang diungkapkan oleh Soekarwo dalam penelitiannya, bahwa aspek yuridis pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah perlu mendapatkan perhatian mendalam dan dikaji secara sungguh-sungguh. Menurutnya, dewasa ini terdapat kerancuan pemahaman bahwa pelaksanaan otonomi identik dengan “kewenangan” dan “keuangan” semata. Bahkan terdapat persepsi yang terasa bilamana otonomi daerah hanya dihayati dan ditekankan pada upaya memperbesar anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Pemerintah daerah cenderung mengedepankan upaya memperoleh dan memperbesar sumber-sumber keuangannya tanpa memperhatikan kemampuan riil sumber daya yang tersedia di daerah.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Pheni Chalid, *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi: Tantangan dan Hambatan* Penerbit Erlangga, Surabaya, 2005, Hal: V

<sup>5</sup> Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hal: 1

Apa yang kemudian terjadi sebagai konsekuensi yuridisnya dalam rangka pengelolaan keuangan daerah? Pemerintah daerah terkesan rajin membuat Peraturan Daerah (Perda) yang menyentuh semua sektor kehidupan masyarakat tanpa pertimbangan yang mendasar dan kejernihan berfikir. Akibatnya, fakta menyatakan tidak sedikit Peraturan-Peraturan daerah itu yang harus direvisi bahkan dibatalkan. Penolakan di seputar Peraturan Daerah yang dipandang bermasalah berawal dari temuan Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia. Bahwa ada 1.006 Perda di seluruh Indonesia yang dianggap memberatkan dunia usaha. Atas temuan tersebut, Pemerintah (Presiden) akhirnya meminta Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk melihat dan memonitor pelaksanaan otonomi daerah agar tidak membebani para pengusaha di daerah. Dari temuan tersebut, kemudian Departemen Dalam Negeri melakukan kajian intensif terhadap seluruh Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia. Peraturan Daerah bermasalah temuan Kadin tersebut sebagian mengatur tentang pungutan terhadap hasil bumi, pajak reklame terhadap label dalam botol minuman, dan lain sebagainya.

Kepala badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional (Bapeki) Departemen Keuangan Anggito Abimanyu mengatakan, sejak tahun 2001 sampai tahun 2005 tim telah membatalkan dan merevisi total 448 Perda dari 4.574 Perda yang diterima.

Dari total 448 Perda yang bermasalah itu, yang dibatalkan sebanyak 404 Perda dan yang direvisi 44 Perda dari berbagai sektor. Sektor yang terbanyak adalah Pertanian dan Peternakan (87), Industri dan Perdagangan (68), Perhubungan (66).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> <http://www.tempointeraktif.com>

Kemunculan persoalan di sekitar Peraturan Daerah yang bermasalah antara lain disebabkan oleh semangat berlebihan dari Daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah. Setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah seolah berlomba untuk sebanyak-banyaknya membuat Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah. Ada sebagian Peraturan Daerah yang dipandang bermasalah karena bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, tetapi ada juga yang dipandang menghambat investasi ke Daerah.

Kenyataan seperti ini tentunya tidak diharapkan terjadi. Karena permasalahan keuangan dapat dikatakan salah satu inti bergulirnya kembali perjuangan agar pemerintah daerah, melalui otonomi, dapat dengan leluasa mengelola dan menikmati secara penuh apa yang terdapat di daerah masing-masing. Dengan demikian, konsepsi “*Good Governance*” dalam pengelolaan keuangan atau “*Good Financial Governance*” (GFG), praktis akan menjadi satu tuntutan untuk diketahui dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya. Dasar konsep ini telah disebutkan dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Selain itu, konsep *Good Financial Governance* ini juga didukung dengan terbitnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Daerah dan Pusat, yang sekaligus merupakan Undang-Undang pengganti dari Undang-Undang sebelumnya yang sudah diterbitkan.

Secara teoritis, Undang-Undang tersebut sudah menjelaskan bagaimana pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan terkait dengan sumber daya yang dimiliki.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Hal ini tampak jelas dalam pasal 2 Undang-Undang Perimbangan Keuangan, misalnya, yang mengatur tentang *Dasar Pembiayaan Pemerintah Daerah* yang menggarisbawahkan bahwa: “(1)

Tapi ternyata apa yang ada di atas kertas tidak secara langsung dapat diterapkan, karena banyak faktor yang mempengaruhinya, antara lain situasi dan kondisi yang dialami oleh seluruh daerah tidak sama antara daerah yang satu dengan yang lainnya (berbeda-beda). Oleh karenanya, wajar jika konsekuensi operasional yang dihadapi dari terbitnya Undang-Undang Perimbangan Keuangan 2004 adalah banyaknya persepsi mengenai mekanisme pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

Selain itu, Pemerintah Daerah yang bertugas mengelola keuangan daerah, nyatanya juga sering diprediksi tidak transparan dan mengesampingkan prinsip-prinsip demokrasi maupun “*Good Governance*” dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan berdampak secara bermakna pada penetapan Pendapan Asli Daerah (PAD) yang berlebihan dikarenakan tidak seimbangnnya pembagian Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK) dengan beban daerah. Maka, tidak mengherankan apabila disinyalir telah ditemukan penyimpangan dana DAU oleh Pemerintah Daerah sebesar 40 %.<sup>8</sup>

Pertanyaan yang mengemuka kemudian di benak penulis adalah apakah semua fenomena itu telah melanda daerah-daerah di Negeri ini? Perkara ini patut untuk diteliti karena urgensitas penyelesaian (solusi) yang dapat ditawarkan kepada pemerintah setempat atau dapat pula sebagai langkah antisipatif bagi pemerintah daerah yang ternyata belum “sempat” mengalaminya.

---

Penyelenggaraan tugas dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban APBD. (2) Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN. (3) Penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dan desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban APBN. (4) Penyerhan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada Bupati/Wali Kota diikuti dengan pembiayaannya.” Di samping itu, mengenai hal ini tertuang pula dalam ketentuan yuridis pasal 3-26 Undang-Undang Perimbangan Keuangan. Baca dalam Soekarwo, *ibid*, hal: 10

<sup>8</sup> Ivan A. Hadar dalam Soekarwo, *Ibid*, hal: 11.

Penelitian ini akan diarahkan pada pembahasan mengenai penerapan konsep yang sudah populer ini (*Good Financial Governance*) dalam pengelolaan keuangan daerah pasca bergulirnya wacana otonomi pada seluruh daerah. Daerah yang menjadi obyek penelitian ini ditentukan pada Kabupaten Sukamara, Provinsi Kalimantan Tengah.

Ada beberapa hal yang menjadikan Kabupaten Sukamara diambil sebagai obyek penelitian skripsi ini. Di antaranya *pertama*, daerah tersebut merupakan daerah strategis, karena merupakan daerah penghubung antara Kalimantan Tengah dengan Kalimantan Barat.<sup>9</sup> Hampir seluruh aktifitas masyarakat sekitar daerah tersebut merujuk padanya. Pendidikan, pasar, bahkan mata pencarian diperoleh di daerah obyek penelitian ini. Dengan demikian, praktis laju ekonomi begitu pesat dirasakan oleh pemerintah setempat. *Kedua*, daerah tersebut pula memiliki Sumber Daya Alam (SDA) yang tidak kalah kayanya dengan daerah lain di sekitarnya. Penghasilan dari kayu, perkebunan kelapa sawit, karet, tambang (batu permata, pasir kuarsa, dan kaolin), serta masih banyak yang lain yang tentunya dapat mendokrak keuangan bagi pemerintahan daerah. Adapun yang lebih penting yaitu *ketiga*, fakta menyatakan bahwa daerah tersebut merupakan daerah yang baru berdiri menjadi Kabupaten baru di Kalimantan Tengah yang resmi dimekarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2002, pada 2 Juli 2002 lalu. Sehingga evaluasi terhadap beberapa tahun pasca pelaksanaan otonomi daerah menjadi tuntutan untuk terus dilakukan terutama di segi APBD nya.

Melihat pada uraian yang telah disajikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Demokratisasi Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi

---

<sup>9</sup> Wakil Bupati Sukamara Ahmad Dirman memberi keterangan mengenai hal ini. Dikatakan bahwa kehidupan di perbatasan yang dipisahkan oleh sungai itu (Sukamara) memang unik. "Kebanyakan orang perbatasan Kalbar hidupnya bergantung ke Sukamara. Banyak yang bekerja di sini, anak-anak sekolahnya juga menyeberang ke Sukamara. Bahkan, yang meninggal dunia juga dikuburkan di Sukamara," katanya. <http://www.sukamara.co.id>, akses tanggal 1 April 2007



Terhadap Konsep *Good Financial Governance* di Kabupaten Sukamara)”, dengan harapan dapat mendeskripsikan persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan di Kabupaten Sukamara sebagai Kabupaten yang baru berdiri menuju demokratisasi dalam pengelolaan keuangan yang baik.

Dengan demikian, penelitian ini tentunya akan mendatangkan keuntungan besar bagi banyak pihak, terutama pemerintahan daerah setempat dan juga seluruh penduduk Kabupaten Sukamara. Setidaknya sebagai sarana evaluasi bagi Pemerintahan Daerah setempat setelah lebih kurang dari empat tahun menjalankan otoritas mengurus daerahnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang diatas, dapat dirumuskan beberapa hal yang menjadi perhatian penyusun, yaitu:

1. Bagaimana konsep *Good Financial Governance* dalam pengelolaan keuangan daerah pasca bergulirnya penerapan Otonomi Daerah?
2. Apakah pengelolaan APBD di kabupaten Sukamara sudah sesuai dengan konsep *Good Financial Governance*?
3. Apasaja yang menjadi faktor penghambat dan pendukung pemerintah kabupaten Sukamara dalam pengelolaan keuangan tersebut?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui konsep *Good Financial Governance* dalam pengelolaan keuangan daerah pasca bergulirnya penerapan Otonomi Daerah.

2. Untuk mengetahui apakah pengelolaan APBD di Kabupaten Sukamara sudah sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada dalam konsep *Good Financial Governance*.
3. Untuk mengetahui apasaja yang menjadi faktor penghambat dan pendukung pemerintah kabupaten Sukamara dalam pengelolaan keuangan tersebut

#### **D. Tinjauan Pustaka**

##### **1. Sistem Desentralisasi**

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dapat dilacak dalam kerangka konstitusi NKRI. Dalam UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. 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 pemerintahan. Sementara itu nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan di daerah dalam bentuk otonomi daerah.<sup>10</sup>

Dikaitkan dengan dua dasar nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Made Suwandi, *Konsep Dasar Otonomi Daerah Indonesia dalam Upaya Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis dan Efisien*, makalah, tk, Jakarta, 2002, hal: 2

<sup>11</sup> *Ibid*, hal: 3

Keterangan di atas sesuai dengan konsep dasar desentralisasi sebagaimana dalam Undang-Undang spesifik mengatur tentangnya. Desentralisasi didefinisikan dengan penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>12</sup> Pembangunan daerah dengan demikian akan lebih berorientasi pada kebutuhan setempat yang sesuai dengan kemampuan perencanaan disesuaikan dengan kebutuhan bukan didasarkan kepada kemampuan yang menjadi landasan pembangunan daerah.

Pergantian sistem yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ini tentunya memiliki tujuan spesifik untuk mencapai kondisi yang lebih baik dibanding sistem sebelumnya yang dipakai, sistem sentralisasi.

Menurut Hari Susanto, formulasi tujuan desentralisasi dikembalikan pada konsep dasarnya, yang diklasifikasikan dalam dua kategori utama, yaitu: tujuan desentralisasi untuk kepentingan nasional, dan untuk kepentingan daerah. Sementara substansi dari masing-masing kategori tersebut harus dapat mengakomodasi aspek sosial dan aspek ekonomi yang hendak dicapai. Spesifiknya, berdasarkan kepentingan nasional tujuan utama dari desentralisasi adalah: (a). untuk mempertahankan dan memperkuat integrasi bangsa; (b). sebagai sarana untuk training bagi calon-calon pemimpin nasional; dan (c). untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Sedangkan dari sisi kepentingan daerah, tujuan utama dari desentralisasi meliputi, antara lain: (a). untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal (political equality, local accountability, dan

---

<sup>12</sup> Pasal (1) Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

local responsiveness); (b). untuk peningkatan pelayanan publik; (c). untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.<sup>13</sup>

Sistem desentralisasi ini, pada perkembangan selanjutnya melahirkan konsep otonomi daerah. Sistem ini diyakini cukup bertuah dalam memecahkan persoalan manajerial pelik yang membelit suatu Negara, termasuk Indonesia yang saat itu memang perlu pembenahan. Dengan tidak mengenyampingkan berbagai kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam sistem desentralisasi, sistem ini dipercaya mampu untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Pelaksanaan sistem desentralisasi pada suatu Daerah yang apabila dikaitkan dengan demokrasi, semata-mata demi tercapainya efektivitas pemerintahan dan demi terlaksananya demokrasi di bawah dan dari bawah (*grassroots democracy*).

## 2. Otonomi Daerah

Suatu Negara dengan Daerah yang diberi hak otonomi adalah sebuah konsekuensi dari Negara dengan menganut asas desentralisasi, yaitu azas penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah Otonom tingkat atasnya kepada Daerah Otonom di bawahnya, untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>14</sup> Menurut *Teori Residu*, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga Daerah. Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, Pemerintah Daerah dengan cepat dapat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu tanpa menunggu perintah dari Pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan Daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai

---

<sup>13</sup> <http://www.lipi.go.id>

<sup>14</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1995, Hal. 112.

lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat jadi terlalu sempit bagi Daerah yang kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi Daerah yang kemampuannya terbatas.<sup>15</sup>

Penerapan otonomi daerah hingga saat ini sudah berjalan. Dari sinilah, timbul banyak permasalahan yang harus dirasakan oleh setiap daerah. Dengan artian, masalah itu akan selalu menggiringi penyelenggara pemerintahan daerah ketika tidak diiringi dengan jalan keluar yang prospektif. Sebaliknya, daerah yang dapat menerapkan sistem ini dengan baik akan mendapatkan hasil yang maksimal. Selanjutnya, selain media massa yang senantiasa melakukan pengawalan penerapan sistem ini, kalangan akademisi juga giat melakukan pengamatan melalui penelitian dengan banyak tinjauannya.

Mengenai penelitian yang sudah banyak ditempuh oleh kalangan akademis ini sesungguhnya dapat dimaklumi. Karena keleluasaan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya melalui otonomi dapat dikatakan baru saja diberikan secara penuh, walaupun sesungguhnya sudah menjadi impian masyarakat sejak sesaat ketika Indonesia memperoleh kemerdekaan. Lebih jelas, maksimalnya pemberian otonomi kepada pemerintahan daerah baru berlangsung pada akhir tahun 1990-an. Berkembangnya tuntutan masyarakat pada waktu itu sehingga terbitlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah sebagai episode lanjutan dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah itu.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republic Indonesia; Idenifikasi Beberapa Factor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2001, hal 15.

<sup>16</sup> Dinyatakan bahwa terbitnya dua Undang-Undang itu membawa angin segar dan semangat baru bagi pemerintah daerah dengan secara mandiri dapat mengembangkan segala potensi yang ada di daerah itu. Baca lebih lengkap dalam Soekarwo, *op.cit*, hal: 5-7

Kalangan akademisi yang dinilai memiliki obyektifitas dalam menilai dan mendukung setiap wacana yang berkembang, dalam hal ini memberikan dukungan dan apresiasi terhadap pemberlakuan otonomi daerah. Melalui berbagai kajian akademik, baik penelitian, maupun diskusi-diskusi lembaga tinggi ini senantiasa mengawasi dan mengawal setiap langkah penerapan otonomi daerah.

Awal tahun 1990-an merupakan tenggang waktu emas bagi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Hal itu bersamaan dengan meningkatnya ekonomi di Indonesia. Di antara penelitian yang muncul pada masa itu ialah studi yang dilakukan Lucky Eko Wuryanto (1996), Trevor John Busing (1998), Gabrielle Ferazzi (1999), dan Nicole Niessen (1999), serta Syarif Hidayat (1999). Sebagian besar studi ini meneliti konflik antara isi Undang-Undang Otonomi Daerah yang telah ada dengan resistensi pemerintah pusat untuk menerapkannya.

Melalui penelitiannya, Mahmud Sa'id menyimpulkan bahwa dalam implementasi Undang-Undang Otonomi Daerah menimbulkan sebuah revolusi yang sangat besar dalam sistem pemerintahan yang selama ini telah tertata. Tidak hanya itu, ternyata revolusi ini berimbas pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam berbagai bidang, seperti hubungan tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, reformasi anggaran antara pusat dan daerah, dan juga arah dan kebijakan umum penyusunan anggaran.<sup>17</sup>

Sementara itu, Joachim Von Broun dan Ulrike Grote dari University of Bonn Jerman pada tahun 2000 pernah melakukan penelitian mengenai desentralisasi di beberapa negara berkembang seperti Ghana, India dan Mesir. Keduanya sepakat bahwa

---

<sup>17</sup> Mahmud Sa'id, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonsia*, Malang: Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang, 2005

desentralisasi fiskal adalah sesuatu yang memberikan pengaruh yang besar dengan pengentasan kemiskinan, selain itu desentralisasi fiskal dalam hal ini adalah pertimbangan keuangan antara pusat dan daerah sebelumnya harus didahului dengan desentralisasi administrasi politik. Sehingga ketika ada desentralisasi fiskal yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah lokal, pemerintah lokal sudah siap menerimanya dengan segala risikonya.

Penelitian tentang desentralisasi keuangan (fiskal) telah dilakukan oleh beberapa orang. Misalnya penelitian Bachrul Elmi yang menyoroti tentang kaitan desentralisasi fiskal dengan hutang luar negeri daerah otonom.<sup>18</sup> Konsep desentralisasi keuangan (fiskal) sendiri telah diteliti oleh Jorge Martinez dan Robert M. McNab yang menyimpulkan bahwa imbas dari sebuah desentralisasi fiskal ternyata tidak hanya menjadi wilayah permasalahan akademik, namun juga sangat terkait dengan isu-isu kebijakan penting untuk kemajuan sebuah Negara.

Mengenai pengelolaan keuangan daerah dari perpektif hukum sendiri telah diteliti oleh Soekarwo pada tahun 2005 yang dijadikan sebuah buku dengan judul “Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah”. Tulisan ini memberikan kesimpulan bahwa pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah di Indonesia, yang dewasa ini berlaku belum memberikan perumusan komprehensif mengenai sisi manajerial finansial pengelolaan keuangan daerah. Soekarwo juga menemukan bahwa pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah belum terdapat integrasi dan koordinasi yang memadai dari instansi yang berwenang.

---

<sup>18</sup> Bachrul Elmi, *Kebijakan Desentralisasi Fiskal Kaitannya dengan Hutang Luar Negeri Pemerintah Daerah Otonom*, dalam *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol 6 No. 4, Desember 2002.

Tidak dapat diingkari bahwa era otonomi daerah yang telah bergulir sebagaimana sekarang ini, tidak dapat dipisahkan dari manajemen administratif mengenai keuangan Negara. Dalam kepustakaan ilmu hukum, keuangan Negara dalam bahasa Belanda dikenal istilah “geldmiddelen”. Menurut Van Der Kamp mengandung pengertian semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu yang dapat dijadikan milik Negara menghubungkan hak-hak tersebut.<sup>19</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif-kualitatif. Menurut Hadari Nawawi, metode deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.<sup>20</sup> Guna mendapatkan manfaat yang lebih luas, di samping mengungkapkan fakta sebagaimana adanya dilakukan juga pemberian interpretasi-interpretasi kuat berlandaskan pada teori-teori dan konsep yang dirumuskan para ahli.

Sementara kualitatif dapat diartikan sebagai penelitian yang lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif serta pada analisis terhadap dinamika hubungan yang diamati, dengan menggunakan logika ilmiah.

Dengan demikian, dalam penelitian ini peneliti berusaha untuk mengumpulkan data, kemudian disusun dan diolah serta ditafsirkan, selanjutnya data yang telah diolah diberi makna yang rasional untuk diambil kesimpulan.

---

<sup>19</sup> H. Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001, hal: 8

<sup>20</sup> Hadari Nawawi. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995, Hal 63



## 2. Subyek dan Obyek Penelitian

Obyek dalam penelitian ini adalah konsep *Good Financial Governance* terkait dengan implementasinya dalam pengelolaan keuangan di Kabupaten Sukamara, Kalimantan Tengah. Sementara subyeknya adalah Pemerintahan Daerah Kabupaten Sukamara Kalimantan Tengah sebagai penyelenggara dan masyarakat sebagai pihak yang merasakan kinerja Pemda Kabupaten Sukamara.

## 3. Sumber Data

Sumber Data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu: data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer: yaitu data yang diperoleh langsung dari subyek atau responden yang diperoleh dengan cara wawancara.
- b. Data Sekunder: yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis, yang terdiri dari:
  - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu berupa Peraturan Perundang-Undangan.
  - 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa buku-buku literatur, jurnal, artikel yang berkaitan dengan objek penelitian.
  - 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa kamus dan ensiklopedi.

Menurut Surakhmat Winarno bahan-bahan tersebut di atas dimaksudkan sebagai pendukung dalam menyusun ketajaman analisis terhadap permasalahan yang akan diteliti.<sup>21</sup>

## 4. Teknik Pengumpulan Data

---

<sup>21</sup> Surakhmat, Winarno, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar Metode Teknik*, Bandung: Tarsito, 1994, hal: 263

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Studi Kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku dan literatur yang berkaitan dengan materi yang diteliti.
- b. Studi Lapangan. Untuk pengumpulan data digunakan metode wawancara, yaitu mengumpulkan data dengan mengadakan tanya jawab langsung dengan responden. Pedoman wawancara ini dipakai pada saat melakukan pengumpulan data berupa daftar pertanyaan yang masih bersifat terbuka dan hanya meliputi garis besar pertanyaan, sehingga terbuka kemungkinan untuk mengembangkan lebih lanjut.

## **5. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan sosiologi pengetahuan. Penelitian hukum yuridis normatif digunakan untuk mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam berbagai Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan pendekatan sosiologi pengetahuan digunakan untuk mengamati dan menganalisis fakta-fakta empiris di lapangan yang didapat dari bahan pustaka yang relevan dengan pokok bahasan.

## **6. Analisis Data**

Analisis data yang digunakan adalah deskriptif-kualitatif. Masalah dan fakta akan digambarkan secara deskriptif, kemudian dianalisis guna memperoleh gambaran utuh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti, termasuk dengan melakukan analisis isi (*content analysis*). Penelitian deskriptif kualitatif yaitu sebuah penelitian yang berusaha mengungkap keadaan yang bersifat alamiah secara holistik. Penelitian kualitatif bukan

hanya menggambarkan variabel-variabel tunggal melainkan dapat mengungkap hubungan antara satu variabel dengan variabel lainnya.

## **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 5 bab. Penjelasannya adalah sebagai berikut:

Bab I. Dalam penelitian ini akan mengemukakan tentang pendahuluan yang terdiri dari latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II. Berisi tinjauan umum tentang pengelolaan keuangan Negara yang pengertian, pertanggungjawaban dan demokratisasi pengelolaan keuangan Negara menuju *Good Financial Governance*.

Bab III. Berisi tinjauan khusus tentang otonomi dan keuangan daerah yang memuat pengertian, sumber-sumber keuangan daerah dan APBD sebagai tolak ukur kemampuan keuangan daerah.

Bab IV. Adalah bab inti dari penelitian ini. Pada bab ini akan dijawab permasalahan inti yang dirumuskan dalam penelitian ini. Untuk mewujudkannya, bab ini di arahkan pada kondisiriil pemerintahan daerah sekaligus masyarakat Kabupaten Sukamara, yang memuat tentang bagaimana pengelolaan keuangan daerah pasca mekarnya Kabupaten Sukamara dan bagaimana pula tanggapan masyarakat setempat terkait kinerja yang telah dilakukan pemerintah daerahnya.

Bab V. Merupaka bab penutup, yang memuat kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.

## **BAB II**

### **DEMOKRATISASI PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

Munculnya sebuah aturan yang berkaitan dengan pengelolaan Keuangan Negara yang sesuai dengan amanat konstitusi merupakan hal yang didamba dan diimpikan seluruh pihak, baik itu pemerintah maupun masyarakat secara umum. Asumsi yang melandasainya yaitu bahwa pembentukan pemerintahan suatu Negara praktis akan menimbulkan hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem Pengelolaan Keuangan Negara yang baik. Impian demikian pula dirasakan oleh Indonesia sebelum munculnya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Terbitnya Undang-Undang ini tentu saja membawa angin segar dan perubahan signifikan terhadap pengelolaan keuangan di negeri ini. Undang-Undang ini kemudian didaulat pula sebagai sebuah aturan tentang Keuangan Negara yang cukup mengakomodir keinginan konstitusi. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII mengenai Keuangan disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan Undang-Undang. Hal-hal lain mengenai Keuangan Negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan Undang-Undang.

Sebelum Undang-Undang terbit, dalam pelaksanaan pengelolaan Keuangan Negara masih digunakan ketentuan Perundang-Undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan

Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Indische Comptabiliteitswet yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl 1925 Nomor 448. Selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-Undang Nomor 9 tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. 1927 Nomor 419 jo. Stbl. 1936 Nomor 445 dan Reglement Voor Het Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 Nomor 381. Peraturan Perundang-Undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem Kelembagaan Negara dan Pengelolaan Keuangan Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan Perundang-Undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.<sup>22</sup>

Dengan demikian, ditinjau dari sudut legislasi, kehadiran Undang-Undang merupakan prestasi monumental, karena pasca kemerdekaan belum pernah ada produk dari lembaga legislasi yang sungguh-sungguh mencerminkan kedaulatan Negara. Undang-Undang yang pernah ada sebagai landasan hukum Negara kita sebelumnya tidak lain merupakan *metamorfosa* dari ICW sebagai warisan kolonial, yang jauh dari semangat kemerdekaan Republik Indonesia sebagai sebuah Negara yang berdaulat. Undang-Undang merupakan pelaksanaan dari Pasal 23 C, bab VIII, Undang-Undang 1945, yang secara substantif cukup banyak mengandung perubahan paradigma dalam Pengelolaan Keuangan Negara.<sup>23</sup>

## A. Konsep Dasar Keuangan Negara

---

<sup>22</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

<sup>23</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2006, hal: 11

### **A.1. Definisi Keuangan Negara**

Mengenai Keuangan Negara, terdapat cukup banyak variasi pengertian yang diungkapkan para pakar. Adapun dari berbagai definisi yang diungkapkan, tampak bergatung pada aksentuasi terhadap suatu pokok persoalan dalam pemberian definisi dari para ahli di bidang Keuangan Negara.

Menurut Goedhart, Keuangan Negara merupakan keseluruhan Undang-Undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.<sup>24</sup> Dari sini, unsur-unsur Keuangan Negara menurut Geodhart meliputi :

- a. Periodik
- b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran
- c. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan, dan
- d. Bentuk anggaran Negara adalah berupa suatu Undang-Undang

Selanjutnya, Jhon F. Due mendefenisikan Keuangan Negara (*Government Budget*) dengan suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.<sup>25</sup>

Dari definisi yang diungkapkan ini, Due tampak lebih menspesifikkannya dengan merujuk pada wilayah teknis Keuangan Negara itu dibuat. Dalam defenisi ini, titik yang

---

<sup>24</sup> Godhart dalam Tjandra, *ibid*, hal: 1-2

<sup>25</sup> Jhon F. Doe dalam W. Riawan Tjandra, *ibid*, hal: 2

ditekankan dalam hal Keuangan Negara adalah evaluasi terhadap keuangan yang telah terpakai dalam satu periode sebelumnya untuk dijadikan pertimbangan dalam mengestimasi dana yang akan dikeluarkan pada periode selanjutnya. Due tidak membedakan antara Keuangan Negara dengan Anggaran (*budget*).

Hal ini berbeda dengan apa yang diungkapkan oleh Muchsan dan Handayaniingrat yang membedakan antara Anggaran Negara dengan istilah Keuangan Negara. Menurut Muchsan, Anggaran Negara merupakan inti dari Keuangan Negara. Sebab Anggaran Negara merupakan alat gerak untuk melaksanakan (penggunaan) Keuangan Negara. Jadi, Keuangan Negara merupakan sumber munculnya anggaran yang akan dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan pemerintah pada masa yang akan datang.<sup>26</sup>

Adapun Handayaniingrat menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai suatu rencana, yang merupakan perkiraan tentang apa yang akan dilakukan di masa yang akan datang. Setiap anggaran belanja menguraikan berbagai fakta yang khusus (spesifik) tentang apa-apa yang direncanakan untuk dilakukan oleh unit/organisasi yang menyusun anggaran belanja tersebut pada periode yang akan datang.<sup>27</sup>

Sementara itu, pengertian yang dirumuskan oleh Undang-Undang Keuangan Negara (UUKN) menyebutkan, Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan

---

<sup>26</sup> Soewarno Handayaniingrat *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*, Erlangga, Jakarta, 1982, hal: 1

<sup>27</sup> *Ibid*, hal: 176. Bandingkan dengan Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, Penerbit BPF, Yogyakarta, edisi V, cet: II, 2003, hal: 47. Ia menambahkan, bahwa anggaran pada umumnya jangka satu periode adalah selama satu tahun.

kewajiban tersebut.<sup>28</sup> Definisi yang tercantum dalam Undang-Undang ini adalah bahan patokan dalam hal teknisnya. Bahwa keuangan yang menjadi milik Negara tidak hanya terbatas pada sesuatu yang berupa uang saja, melainkan juga berbentuk barang. Hal ini pula yang selanjutnya menjadi pembeda antara istilah Anggaran dan Keuangan Negara. Pendekatan yang digunakan untuk merumuskan definisi stipulatif Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan.

Dari sisi objek, Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiscal, moneter, dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa barang-barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek, keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana disebutkan di atas, yang dimiliki Negara dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan Negara. Dari sisi proses, keuangan Negara meliputi seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Adapun dari sisi tujuan, keuangan Negara berarti meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara. Bidang Pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat

---

<sup>28</sup> Pasal 1.1 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara



dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>29</sup>

Analisis yang dilakukan Tjandra menyimpulkan bahwa pendefinisian Keuangan Negara sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Keuangan Negara, lebih dekat dengan definisi yang pernah dirumuskan dalam seminar ICW tanggal 30 Agustus – 5 Desember 1970 di Jakarta. Adapun Undang-Undang Keuangan Negara tersebut menggunakan pendekatan luas, dengan tujuan sebagai berikut:

1. Terdapat perumusan definisi keuangan Negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multiinterpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran.
2. Agar tidak terjadi kerugian Negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan Undang-Undang, dan
3. Memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan Negara.<sup>30</sup>

Persoalan keuangan merupakan masalah krusial dalam suatu Negara, sehingga pengaturannya harus jelas dan sedetail mungkin. Adapun aturan-aturan yang dirumuskan tentu harus disesuaikan dengan perjalanan serta perkembangan yang dialami suatu Negara. Oleh karenanya, terdapat banyak aturan dalam setiap Negara dalam hal keuangan Negara, dengan kualifikasi aturan tertentu mulai dari tingkat tertinggi sampai pada tingkat yang paling bawah.

Dalam hal ini, Soekarwo menggunakan logika terbalik, yaitu dengan membandingkan pengelolaan keuangan pada tingkat pusat dengan daerah. Soekarwo menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien membutuhkan

---

<sup>29</sup> Lihat dalam pembukaan Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

<sup>30</sup> Tjandra, *op.cit.* hal. 4-5

pengaturan hukum yang dituangkan dalam perangkat peraturan Perundang-Undangan (*legal aspect*) agar memiliki sifat Yuridis-Nomormatif maupun Yuridis-Sosiologis.<sup>31</sup> Oleh karenanya, di sini kemudian letak arti penting pengaturan hukum pengelolaan Keuangan Negara yang pada akhirnya juga akan menjadi acuan pada pengaturan pengelolaan keuangan pada tingkat daerah. Bahwa, pengaturan keuangan daerah dilakukan sesuai dengan maksud diadakannya suatu pengaturan hukum yaitu: *to provide order, stability, and justice*.<sup>32</sup> Adapun pada dataran Negara, maka pengaturan itu akan bermuara kepada pengelolaan Keuangan Negara yang baik atau yang biasa dikenal dengan istilah *good financial governance*.<sup>33</sup> Sementara lingkupnya akan dimulai dari perencanaan anggaran, pemakaian serta metode evaluasinya.<sup>34</sup>

## **A.2. Hukum Keuangan Negara dalam Konstruksi UUD 1945**

Pengaturan Keuangan Negara dalam Undang-Undang dasar 1945 (Undang-Undang 1945) yang sangat singkat dan diatur dalam satu Pasal, yaitu Pasal 23 bab VIII tentang "hal keuangan", sesungguhnya menjadi titik awal (*starting point*) pengaturan

---

<sup>31</sup> Soekarwo, *op.cit.*, hal. 33. Pembaharuan terhadap *Legal Basic* Pengelolaan Keuangan Negara telah menghasilkan empat regulasi pokok, yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Undang-Undang), Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Undang-Undang), Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, dan Keppres Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman pelaksanaan APBN. Pemisahan pengaturan mengenai bidang "Keuangan Negara" dengan bidang "Perbendaharaan Negara" merupakan reformasi terhadap sistem pengaturan berdasarkan *Indische Comptabiliteits Wet* (ICW), yang telah beberapa kali direvisi terakhir melalui Undang-Undang Nomor 9 tahun 1968 diubah menjadi Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (UPI).

<sup>32</sup> Ronald A. Anderson and Walter A. Kumpt, dalam Soekarwo, *ibid.*, hal. 33

<sup>33</sup> Dinyatakan bahwa Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tatacara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, momopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk. Masalah-masalah tersebut juga telah menghambat proses pemulihan ekonomi Indonesia, sehingga jumlah pengangguran semakin meningkat, jumlah penduduk miskin bertambah, tingkat kesehatan menurun, dan bahkan telah menyebabkan munculnya konflik-konflik di berbagai daerah yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia. Baca dalam: Loina Lalolo Krina P., *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Sekretariat *Good Public Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; Jakarta - Agustus 2003

<sup>34</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Keuangan Negara

hukum keuangan Negara di Indonesia. Rumusannya yang sangat singkat tersebut dapat dipahami karena suasana kebatinan Negara pada saat itu yang menginginkan segera terbentuknya Negara Republik Indonesia.<sup>35</sup>

Akan tetapi, meskipun rumusannya sangat singkat dan suasana pembentuknya yang mendesak, tidak berarti Pasal tersebut tidak mengandung makna secara filosofis, yuridis, maupun historis. Apalagi para penyusun Undang-Undang dasar pada waktu itu, khususnya mengenai keuangan, benar-benar berdasarkan hati nurani demi kepentingan penyelenggaraan Negara dan Bangsa, tanpa mempertimbangkan kepentingan politik tertentu.<sup>36</sup>

Dalam Pasal 23 Undang-Undang 1945 (pra-perubahan), konsepsi keuangan Negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi terhadap kedudukan keuangan Negara yang ditentukan dalam APBN sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Dengan kata lain, hakikat *public revenue* dan *expenditure* keuangan Negara dalam APBN adalah kedaulatan. Nilai filosofis perumusan Pasal tersebut menjadi harapan paling mendasar untuk dapat dijadikan pertimbangan dalam perumusan dan penerapan Undang-Undang yang selanjutnya diterbitkan.

Di dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang 1945 menetapkan sebagai berikut:

---

<sup>35</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Hukum Keuangan Negara Paska 60 Tahun Indonesia Merdeka: Masalah dan Prospeknya bagi Indonesia Inc.*, Opini pada MaPPI FH UI, Jakarta, [www.pemantauperadilan.com](http://www.pemantauperadilan.com), hal: 2

<sup>36</sup> Dalam hal ini kemudian inefektivitas Hukum Keuangan Negara pasca perubahan Undang-Undang 1945 dan Undang-Undang yang terbit setelahnya. Materi muatan dalam perubahan Pasal 23 Undang-Undang 1945 dan Undang-Undang sangat tidak memenuhi kadar ilmiah dari segi substansinya dan cenderung mengabaikan segi filosofis, yuridis dan sosiologis materi Undang-Undang Dasar, serta tidak memahami nilai historis yang terkandung di dalamnya. Sementara imperpektifitas atau ketidaksempurnaan ini telah mengesampingkan esensi kemandirian badan hukum dan otonomi daerah. Hal ini disebabkan semua keuangan dalam APBD dan BUMN serta BUMD disebut sebagai APBD. *Ibid*, hal: 5-6.

*”Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, pemerintah dapat menjalankan anggaran tahun lalu”*

Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang 1945 tersebut memiliki *hak begrooting* DPR, dimana dinyatakan dalam menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR harus lebih kuat dari kedudukan pemerintah. Dengan demikian, secara filosofis-yuridis, ini tanda kedaulatan rakyat.

Menurut konsepsi hukum keuangan Negara, hakikat APBN adalah kedaulatan yang diberikan kepada DPR. Bukti bahwa pemegang kedaulatan adalah rakyat melalui DPR adalah pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk Undang-Undang. Berdasarkan konsepsi hukum, karena DPR memegang kedaulatan di bidang budget (*hak begrooting*), persetujuan dari DPR terhadap APBN yang diusulkan pemerintah ini merupakan *kuasa (machtiging)*.

Hal ini berarti titik berat tujuan anggaran Negara adalah *”autorisaie”* dari *”volksvertegen woordiging”* kepada pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran. Dengan menyatakan APBN merupakan *machtiging* berarti tentu harus ada tanggungjawab yang selayaknya diberikan kepada yang memberikan *machtiging*. Dalam Undang-Undang 1945, *machtiging* diberikan oleh DPR kepada pemerintah. Oleh sebab itu, pemerintah sebagai pelaksana APBN harus mempertanggungjawabkan kepada DPR.<sup>37</sup>

### **A.3. Rekonstruksi Hukum Keuangan Negara dengan Undang-Undang**

---

<sup>37</sup> Arifin, *op.cit*, hal: 3

Pandangan kritis banyak pakar atas penerbitan Undang-Undang, baik dengan menyatakan bahwa Undang-Undang tidak sesuai dengan landasan historis pembentukannya, atau dengan esensi redaksi lainnya, penerbitan Undang-Undang tetap harus diapresiasi semua pihak sebagai prestasi monumental legislatif. Sebab, sejak Indonesia resmi menjadi sebuah Negara yang berdaulat, belum pernah berhasil menyusun Undang-Undang "asli" Indonesia, yang sungguh-sungguh mencerminkan kedaulatan Negara Republik Indonesia sebagai suatu Negara yang merdeka.

Selanjutnya rekonstruksi hukum keuangan Negara sebagaimana yang tertera dalam Undang-Undang tetap harus dikaji dan dievaluasi, karena tidak sedikit rumusan berbeda yang "diklaim" sebagai pembaharuan terhadap Pengelolaan Keuangan Negara yang betul-betul lokal.

Penjelasan Undang-Undang memproklamkan bahwa, hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan Negara yang diatur dalam Undang-Undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan Negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan Negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan Negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD. Lebih jelas, perubahan-perubahan yang dalam Undang-

Undang dibanding dengan pengelolaan keuangan daerah sebelum penerbitannya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

<b>Pokok-Pokok Perubahan</b>	<b>Pasal</b>	<b>Deskripsi</b>
Prinsip	3	Tertib, taat pada tertib, taat pada peraturan Perundang-Undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab
Otoritas	6	Presiden memegang kendali pengelolaan keuangan Negara sebagai <i>the chief of executive</i>
Kebijakan fiskal	8 dan 13	Terdapat desain kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro sebagai acuan penyusunan APBN
Struktur APBN	12	Berorientasi pada program, berbasis kinerja, surplus/defisit secara jelas dalam APBN, <i>I-account</i>
Sistem penganggaran	11-15	Pokok kebijakan fiskal, rencana kerja dan anggaran berbasis prestasi kerja
Pertanggungjawaban	30-33	Prinsip akuntabilitas dan penegasan kontrol parlemen

Sumber: W. Riandra Tjandra, Hukum Keuangan Negara, hal: 54

Terjadinya perubahan-perubahan sebagaimana di atas, tidak terlepas pula dari pengaruh sistem desentralisasi yang diasumsikan lebih dekat dengan demokratisasi sistem, termasuk dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan Negara. Paradigma pemerintahan yang semula berkarakter birokratik, sentralisme, dan *top and down oriented* berubah menjadi berkarakter partisipatif, desentralistik dengan penguatan kapasitas lokal (*local capacity*), dan *bottom up oriented* berbasis kerakyatan. Hal tersebut dinilai berimplikasi terhadap dilakukannya penataan kelembagaan (*institutional arrangement*),

reformasi aparat birokrasi (*civil servant reform*), dan pembaruan sistem pengelolaan keuangan Negara (*the new financial management reform*).

Tjandra menyebutkan, rekonstruksi pengelolaan keuangan melalui Undang-Undang menimbulkan setidaknya lima implikasi penting dalam pengelolaan keuangan Negara. *Pertama*, redefinisi visi pengelolaan keuangan Negara untuk mewujudkan tujuan bernegara. Dalam rangka penerapan visi tersebut, pengelolaan keuangan Negara didasarkan atas asas-asas klasik dan asas-asas baru. Asas-asas klasik meliputi asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialis. Sedangkan asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practice*) pengelolaan keuangan Negara terdiri atas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan Negara, dan pemeriksaan keuangan Negara oleh badan pemeriksa keuangan Negara yang bebas dan mandiri.

*Kedua*, rekonstruksi tentang kendali (*span of control*) organisasi dalam pengelolaan keuangan Negara memperjelas sistem pendelegasian wewenang dalam pengelolaan keuangan dalam bidang keuangan adalah sebagai *chief financial officer* (CFO) pemerintah RI, sedangkan setiap menteri/pimpinan lembaga adalah sebagai *chief of operational officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Berdasarkan prinsip pembagian kewenangan itu, Kementerian Keuangan berwenang dan bertanggungjawab atas pengelolaan aset dan kewajiban Negara secara nasional. Sementara itu, kementrerian/lembaga berwenang dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai tugas masing-masing.

*Ketiga*, pemisahan secara tegas pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan akan meningkatkan akuntabilitas dan menjamin

terselenggaranya saling uji (*checks and balances*) dalam proses pelaksanaan anggaran. Menguatnya wibawa parlemen dalam melaksanakan fungsi pengawasan politik terhadap pemerintah akan mempercepat sistem pengawasan dalam rangka pembagian kekuasaan Negara secara horizontal, yang diharapkan mampu meminimalisasikan kalau belum mampu mengeliminasi penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan dalam pengelolaan keuangan Negara. Terlebih Undang-Undang telah secara tegas menyebutkan anggaran sebagai "instrumen akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi". Sebagai konsekuensinya, Pasal 32, Undang-Undang mengharuskan penyusunan standar akuntansi pemerintah (SAP) melalui peraturan pemerintah oleh suatu komite standar. Hal ini dapat menjadi *entry poin* guna membangun *good governance* dalam tata kelola keuangan Negara.

*Keempat*, sebagai wujud komitmen untuk melaksanakan pengelolaan keuangan Negara secara efektif, efisien, dan cermat, maka defisit anggaran perlu dikendalikan dalam setiap penyusunan anggaran Negara. Implikasinya Pasal 4 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2003 mengatur bahwa jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD tidak melebihi 3% dari PDB tahun bersangkutan. Regulasi ini diharapkan dapat menjaga stabilitas ekonomi makro melalui kinerja fiskal yang sehat dan berkesinambungan.

*Kelima*, diintroduksikan penerapan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik yang diikuti dengan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Sistem klasifikasi anggaran yang selama ini dilakukan dalam bentuk anggaran pembangunan yang semula dilakukan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, justru selama ini telah menyebabkan



terjadinya duplikasi, penumpukan dan bahkan penyimpangan anggaran. Perubahan sistem klasifikasi anggaran diarahkan menjadi sistem perencanaan fiskal, seperti di bank negara maju, yang terdiri atas sistem penyimpangan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*).<sup>38</sup>

## **B. Pertanggungjawaban Dalam Pengelolaan Keuangan Negara**

Berdasarkan konsep hukum keuangan Negara, termasuk sebagaimana yang diungkapkan dalam Undang-Undang, pertanggungjawaban keuangan Negara merupakan konsekuensi logis dari kesediaan pemerintah melaksanakan APBN yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam tata Pengelolaan Keuangan Negara atau APBN yang berlaku sampai dengan 2004 adalah ketentuan ICW, dimana pertanggungjawaban keuangan Negara dituangkan ke dalam Perhitungan Anggaran Keuangan Negara atau *slot der rekening*. Secara teoritis, konsep semacam ini adalah konsep yang ditekankan sejak awal pembentukan Indonesia sebagai sebuah negara.

Arifin mengungkapkan, dalam hal pertanggungjawaban Negara ini, dapat dilihat dari dua pandangan, yaitu:

- a. Pertanggungjawaban keuangan Negara horizontal, yaitu pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang disampaikan pemerintah kepada DPR. Hal ini disebabkan sistem ketatanegaraan yang berdasarkan Undang-Undang 1945 telah menentukan kedudukan pemerintah dan DPR sederajat. Hal ini dilakukan dalam bentuk persetujuan terhadap Undang-Undang Perhitungan Anggaran Negara.
- b. Pertanggungjawaban keuangan Negara yang vertikal, yaitu pertanggungjawaban keuangan yang dilakukan oleh setiap *otorisator* atau *ordonator* dari setiap

---

<sup>38</sup> Tjandra, *op.cit*, hal: 32-34

Departemen atau Lembaga Non-departemen yang menguasai bagian anggaran, termasuk di dalamnya pertanggungjawaban para bendaharawan kepada atasannya, dan pertanggungjawaban para pimpinan proyek. Pertanggungjawaban ini pada akhirnya disampaikan kepada Presiden yang diwakili oleh Menteri Keuangan.

### **B.1. Fungsi dan Tujuan Pertanggungjawaban Keuangan Negara**

Konstruksi pengelolaan keuangan negara baru melalui Undang-Undang Menyiratkan bahwa pertanggungjawaban keuangan negara menjadi salah satu syarat yang harus dilakukan dengan benar demi mencapai tujuan sesungguhnya dari penerbitan Undang-Undang itu, khususnya tujuan yang masuk dalam lingkup pertanggungjawaban keuangan negara.

Mengenai pertanggungjawaban keuangan negara, dalam penjelasan Undang-Undang disebutkan bahwa “salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.”<sup>39</sup> Kata “transparansi” dan “akuntabilitas” menjadi kata kunci daripada pertanggungjawaban atas keuangan Negara yang tersusun dalam APBN yang dijalankan oleh pemerintah. Kedua kata inti dalam hal pertanggungjawaban keuangan Negara dalam lingkup sistem desentralisasi ini, memiliki kajian dan latar belakang yang menarik untuk ditelisik lebih dalam.

Dalam kerangka sistem desentralisasi, sebelum terbitnya Undang-Undang tentang pemerintah daerah, diyakini asas tranparansi jauh dari pelaksanaan secara baik oleh

---

<sup>39</sup> Penjelasan Undang-Undang Keuangan Negara

pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Hal ini pula yang menjadi salah satu penyebab menyebarnya wabah korupsi di berbagai institusi pemerintahan.

Asas keterbukaan (transparansi) dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah azas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia Negara. Penerapan azas transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah secara benar, jujur dan tidak diskriminatif. Transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah jaminan kesempatan bagi masyarakat untuk mengetahui “*siapa mengambil keputusan, apa beserta alasannya*”.<sup>40</sup> Dengan demikian, dalam hal keuangan, keterbukaan (transparansi) merupakan asas dalam demokrasi. Dengan kata lain, tidak ada urusan publik yang bersifat rahasia. Maka, keuangan Negara yang termasuk dalam ranah urusan publik harus diwujudkan, baik mengenai penerimaan, maupun pengeluaran Negara sesuai dengan ketentuan aturan yang berlaku. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Selanjutnya, Mardiasmo menyatakan bahwa transparansi merupakan salah satu syarat dalam mewujudkan akuntabilitas kinerja pemerintah. Masalah keuangan Negara

---

<sup>40</sup> Makalah disajikan pada seminar “*Menciptakan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Memberdayakan Momentum Reformasi*”, Forum Inovasi dan Kepemerintahan yang Baik, Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Depok, 12 Juni 2001

seharusnya diwujudkan dengan asas “Akuntabilitas Lingkungan” yang lebih menjamin pelaksanaan keuangan Negara dengan keluaran lebih baik. Secara khusus, suatu lingkungan yang memiliki akuntabilitas adalah adanya kondisi dimana di dalamnya individu, tim, dan organisasi merasa:

- a. Termotivasi untuk melaksanakan wewenang mereka dan/atau memenuhi tanggungjawab;
- b. Mendorong untuk melaksanakan kerja mereka dan mencapai hasil yang diinginkan;
- c. Memberikan inspirasi untuk membagi (melaporkan) hasil mereka; dan
- d. Kemauan untuk menerima kewajiban atas hasil itu.<sup>41</sup>

Selanjutnya, beberapa persyaratan yang harus dipenuhi untuk menyusun akuntabilitas lingkungan yang sukses adalah; *Leadership, Resiprocation, Equality, Trust, Transparency, Clarity, Balance, Ownership, Consequences, Consistency, dan Follow-Up*.<sup>42</sup>

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah semakin menguatnya tuntutan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Pada dasarnya, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu hak untuk tahu (*right to know*), hak untuk diberi informasi (*right to*

---

<sup>41</sup> Mardiasmo, *Sistem Pengukuran Kinerja Sektor Public: Telaah Kritis Terhadap Kebutuhan Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah*, dalam Edi Suandi Hamid (editor), *Memperkokoh Otonomi Daerah; Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hal: 82

<sup>42</sup> Keterangan lebih lengkap baca dalam, Mardiasmo, *ibid*, hal: 82-88

*be informed*), dan hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*). Akuntansi sektor publik memiliki peran yang sangat vital dalam memberikan informasi dan *disclosure* atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik.<sup>43</sup>

*Governmental Accounting Standards Board (GASB)* dalam *Concepts Statement Nomor 1* tentang *Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar dari pelaporan keuangan di pemerintahan. Akuntabilitas adalah tujuan tertinggi pelaporan keuangan pemerintah. GASB menjelaskan keterkaitan akuntabilitas dan pelaporan keuangan sebagai berikut:

*“... Accountability requires governments to answer to the citizenry to justify the raising of public resources and the purposes for which they are used. Governmental accountability is based on the belief that the citizenry has a “right to know,” a right to receive openly declared facts that may lead to public debate by the citizens and their elected representatives. Financial reporting plays a major role in fulfilling government’s duty to be publicly accountable in a democratic society...” (par. 56).*

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa akuntabilitas meliputi pemberian informasi keuangan kepada masyarakat dan pemakai lainnya sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktivitas yang dilakukan, bukan hanya aktivitas finansialnya saja. *Concepts Statement Nomor 1* menekankan bahwa laporan keuangan pemerintah harus dapat memberikan informasi

---

<sup>43</sup> <http://www.google.com/search>

untuk membantu pemakai dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik.<sup>44</sup> Hal ini sesuai dengan konsep Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara (AAUPKN) yang menyatakan bahwa akantabilitas harus berorientasi kepada hasil, profesionalitas, keterbukaan (tranparansi) dalam pengelolaan keuangan Negara, pemeriksaan keuangan Negara oleh badan pemeriksa keuangan dan mandiri.<sup>45</sup>

## **B.2. Sistem Pengawasan Terhadap Keuangan Negara**

Pengawasan merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Karena memungkinkan analisis mendiskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya, maka pengawasan merupakan sumber informasi utama tentang implementasi kebijakan.<sup>46</sup> Dalam bahasa yang sederhana, pengawasan dilakukan untuk mengetahui sudah sampai dimana rencana dilaksanakan, bagaimana tindak lanjut keputusan yang telah di ambil, adakah kemajuan dalam pelaksanaan program, bila ada kemacetan sampai dimana macetnya dan apa sebabnya, apakah target sudah dicapai dan sebagainya<sup>47</sup>

Ditemukan banyak batasan pengertian mengenai pengawasan. “*Control is assurance that the performance conform to plan*”.<sup>48</sup> Pengawasan merupakan proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah di

---

<sup>44</sup> Hal semacam ini kemudian menjadi penrtimbangan mendasar bagi mereka yang mesyaratkan agar model akuntansi pemerintah dalam pelaporan keuangan negara juga harus ditentukan melalui Undang-Undang dengan standar internasional. Konkritnya, aturan yang spesifik mengatur mengenai hal ini.

<sup>45</sup> Lihat pada Pasal 66-67 Undang-Undang Keuangan Negara

<sup>46</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (terj), UGM Press, Yogyakarta, 2000, hal. 509

<sup>47</sup> Ero Ha. Roshidy, *Organisasi dan Manajemen*, Bandung: Alumni, 1984, hal. 126

<sup>48</sup> Newman dalam Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 37

tentukan.<sup>49</sup> Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.”<sup>50</sup>

Pada dasarnya pelaksanaan pengawasan diarahkan pada bidang-bidang strategis, dan secara operasional difokuskan pada kegiatan yang dapat memberikan masukan yang lebih bermakna bagi manajemen dalam rangka menyusun akuntabilitas (pertanggungjawaban) keberhasilan/kegagalan pelaksanaan visi dan misi organisasi. Akuntabilitas yang dilaksanakan oleh organisasi/perorangan memerlukan suatu pengawasan/audit/evaluasi/penilaian mengenai aspek akuntabilitas itu sendiri dari pihak lain sebelum dilaporkan kepada pihak yang memberi otorisasi pengelolaan sumber daya milik Negara. Pengawasan setidaknya memainkan empat fungsi dalam analisis kebijakannya, antara lain: eksplanasi, akuntansi, pemeriksaan dan kepatuhan. *Pertama*, pengawasan menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program yang dicanangkan berbeda. *Kedua*, pengawasan menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu. *Ketiga*, pengawasan membantu menentukan apakah sumberdaya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran maupun konsumen tertentu memang telah sampai kepada mereka. *Keempat*, pengawasan bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para administrator program, staf dan pelaku lain sesuai

---

<sup>49</sup> Siagian dalam Muchsan, *ibid*, hal. 37

<sup>50</sup> Suyanto dalam Muchsan, *ibid*, hal. 37

dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh legislator, instansi pemerintah dan atau lembaga professional.<sup>51</sup>

Secara teoretis, kegiatan pengawasan harus dilakukan secara simultan oleh dua lembaga berbeda yaitu intern<sup>52</sup> dan ekstern.<sup>53</sup> Secara prinsip keduanya harus independen terhadap entitas yang diawasi, dalam hal ini pemerintah selaku pelaksana anggaran Negara. Independensi ini sungguh penting mengingat hasil pengawasan harus disajikan secara *fair*.<sup>54</sup>

Sistem pengawasan terhadap keuangan Negara saat ini dirujuk sepenuhnya kepada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Latar belakang diterbitkannya Undang-Undang ini tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang dan Undang-Undang lain yang berkaitan dengan keuangan Negara, bahwa ketidakefektifan peraturan yang berlaku sebelumnya, dan ketidaksesuaiannya dengan konstitusi menjadi alasan terkuat. Lebih spesifik, kemunculannya menjadi kewajiban bagi legislative karena sebelumnya telah diamanatkan dalam Undang-Undang.

Oleh karenanya, agar BPK sebagai lembaga yang diberi tugas oleh Undang-Undang tersebut, dapat mewujudkan fungsinya secara efektif, dalam Undang-Undang ini diatur hal-hal pokok yang berkaitan dengan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara sebagai berikut:

1. Pengertian pemeriksaan dan pemeriksa;
2. Lingkup pemeriksaan;

---

<sup>51</sup> Dunn William, *op.cit*, hal. 510

<sup>52</sup> Yaitu lembaga yang berada dalam tubuh pemerintahan pusat. Biasanya, lembaga ini disebar ke tingkat daerah untuk mengawasi pengelolaan keuangan negara.

<sup>53</sup> Yaitu lembaga yang berasal dari luar pemerintah. Lembaga yang dimaksud di sini adalah Badan Pengawas Keuangan (BPK).

<sup>54</sup> Eko Yulianto, *Demokrasi, Akuntabilitas Publik dan Pengawasan Keuangan Negara*, makalah, dalam Institute for Public Finance and Policy Studies Yogyakarta, Oktober 2000.



3. Standar pemeriksaan;
4. Kebebasan dan kemandirian dalam pelaksanaan pemeriksaan;
5. Akses pemeriksa terhadap informasi;
6. Kewenangan untuk mengevaluasi pengendalian intern;
7. Hasil pemeriksaan dan tindak lanjut;
8. Pengenaan ganti kerugian Negara;
9. Sanksi pidana.<sup>55</sup>

Dalam pelaksanaannya, BPK diharapkan mampu bekerja dengan profesional sesuai dengan fungsinya yang murni sebagai pengawas. Dalam Undang-Undang tentang Pengawas Keuangan Negara menyatakan bahwa lingkup yang akan menjadi target pengawasan BPK adalah sebagaimana yang termasuk dalam Pasal 2 Undang-Undang.

Sehubungan dengan itu, kepada BPK diberi kewenangan Untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yakni:

1. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksa atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
2. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan Negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah

---

<sup>55</sup> Lihat pada pembukaan Penjelasan Undang-Undang Keuangan Negara

diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sarannya secara efektif.

3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Untuk mencapai tujuannya sebagai sebuah lembaga pengawas dengan obyek “proyek pemerintah” sebagaimana yang telah ditetapkan, tentu sebisa mungkin tidak ada elemen, aturan dan lain sebagainya, yang berpotensi menghalangi BPK mewujudkan fungsinya sebagai pengawas keuangan Negara. Ini menjadi lebih logis ketika disertakan pula pernyataan bahwa permasalahan keuangan Negara masuk dalam sektor publik.

Terlepas dari hal itu, efektifitas pengawasan terhadap keuangan Negara saat ini tampak dipertanyakan oleh banyak pakar dan para peneliti. Salah satu penyebabnya adalah perubahan rumusan yang terjadi dalam Undang-Undang 1945 sebagai akibat dari terealisasinya sistem desentralisasi di Indonesia. Para pakar terlibat dalam “konflik intelektual” dengan mendebatkan hal tersebut bahkan hingga saat ini.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 E disebutkan bahwa “*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri*”. Satu ayat dari Pasal tersebut memiliki efek yang sangat luar biasa terkait dengan pelaksanaan BPK akan tugas-tugas dan fungsi murninya sebagai pengawas.

Rumusan ini berbeda dengan rumusan sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar 1945 pra-amandemen. Undang-Undang 1945 melegitimasi perubahan fungsi pemeriksaan

BPK yang tidak hanya ditujukan pada tanggungjawab keuangan Negara, tetapi juga pengelolaan keuangan Negara. Perubahan demikian jelas menciptakan disorientasi fungsi BPK yang melebar ke segala arah dalam melakukan pemeriksaan keuangan Negara. Dari segi keuangan publik, disorientasi fungsi pemeriksaan keuangan Negara yang terlalu luas akan melemahkan rentang kendali (*span of control*), inmodernisasi, penyalahgunaan wewenang, dan ketidakmampuan dalam mencegah penyimpangan keuangan Negara secara efektif. Disorientasi pemeriksaan keuangan Negara yang dilegitimasi Undang-Undang Dasar 1945 hanya akan mendorong ketidakberdayaan BPK dalam menjangkau segi strategis tanggungjawab keuangan Negara karena berkat menjelajah segi teknis pengelolaan keuangan Negara.<sup>56</sup>

Pendapat ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Muchsan. Ia menyatakan bahwa “*Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan*”. Pengertian ini mengisyaratkan bahwa pengawasan memang harus dititik beratkan kepada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian tindakan pengawasan ini tidak

---

<sup>56</sup> Hal inilah yang menjadi tujuan strategis penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 pada awal kemerdekaan. Bahwa, BPK hendak dikonstruksi sebagai lembaga yang memeriksa tanggungjawab Keuangan Negara, agar orientasi BPK tidak lepas dan pemeriksaan yang bersifat makro strategis. Ini pula yang menjadi satu alasan kedudukan BPK menjadi begitu terhormat dengan disejajarkannya kedudukan BPK sebagai lembaga tinggi negara. Dengan kata lain, dengan menerjunkan pula BPK ke wilayah teknis, maka kedudukannya akan melemah sebagai bagian dari unsur pemerintah dan bukan sebagai lembaga yang mandiri. Salah satu bukti perubahan yang berpotensi demikian adalah dimungkinkannya BPK di setiap provinsi. Jika dirujuk pada konsep Hukum Administrasi Negara, maka BPK sesungguhnya telah berubah dari bentuk Organisasi Negara menjadi Organisasi Administrasi Negara. Baca lebih lengkap dalam Arifin, *op.cit*, hal: 9-10. bandingkan dengan opini yang disampaikan Eko

dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.<sup>57</sup>

Berbeda dengan hal itu, menurut Nawawi, fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen berlangsung, maupun setelah berakhir, untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi/unit kerja. Dengan kata lain, fungsi pengawasan harus dilakukan terhadap perencanaan dan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Dari sini, pemerintah akan mendapat masukan berharga sehingga dapat menjadi pertimbangan dalam menyusun APBN pada periode selanjutnya.<sup>58</sup>

Dengan demikian, pemeriksaan oleh BPK saat ini akan diarahkan kepada tiga tahap pemeriksaan, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan BPK dalam tahap perencanaan, mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam Undang-Undang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan. Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, serta informasi dari berbagai pihak.

### **C. Demokratisasi Pengelolaan Keuangan Negara Menuju *Good Financial Governance***

---

<sup>57</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty: Yogyakarta hal. 37

<sup>58</sup> Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hal: 6

Implementasi desentralisasi menandai bahwa proses demokratisasi di daerah mulai berlangsung. Setidaknya hal tersebut diindikasikan dengan terbentuknya Pemerintahan Daerah yang memiliki kewenangan penuh untuk mengatur dan mengelola pembangunan di daerah tanpa dihalangi oleh kendala struktural yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah pusat.<sup>59</sup> Kebijakan keuangan yang tersentralisasi pada masa pemerintahan Orde Baru terbukti telah menciptakan disparitas penerimaan yang besar antara pusat dan daerah, bahkan antara daerah itu sendiri. Desentralisasi keuangan tidak lain pada prinsipnya dimaksudkan sebagai cara bagi pemerintah agar dapat: *pertama*, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan *kedua*, meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya (PAD).<sup>60</sup>

Pembahasan tentang demokratisasi pengelolaan keuangan Negara paling tidak akan mengantar kita untuk mengkaji lebih mendalam mengenai hubungan keuangan antara pusat dengan daerah. Hal ini kemudian menjadi landasan terciptanya pengelolaan keuangan Negara dengan daerah lebih kondusif dan sesuai dengan amanat Undang-Undang yang mengaturnya.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi di antara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya.<sup>61</sup> Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam

---

<sup>59</sup> Pheni Chalid, *op.cit*, hal: 1

<sup>60</sup> *Ibid*, hal: 8. Bahkan lebih lanjut diceritakan bahwa fenomena seperti itu sudah terjadi pada masa Orde Lama. Pemerintahan Soekarno sempat menerapkan pemerintahan Demokrasi Terpimpin, sehingga keberadaan daerah sebagai sebuah pemerintahan independen praktis tidak dapat terwujud. Sementara ketika pemerintahan Soeharto, penerapannya tidak maksimal, karena pemerintah menginginkan agar daerah senantiasa berada di bawah kontrol pusat. Hal ini diwujudkan dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

<sup>61</sup> Nick Devas, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, et.al.,1989, hal: 179

kerangka Negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.

Instrument yang digunakan dalam perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah, dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana bagi hasil, dan pengaturan relasi keuangan pemerintah pusat dan daerah, yang antara lain dilaksanakan melalui dana perimbangan keuangan Negara dan daerah (PKPD). Di sini kemudian letak reformasi yang terjadi dalam tubuh pengelolaan keuangan Negara.

Reformasi total ini kemudian menuntut pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Tuntutan seperti ini wajar, paling tidak untuk dua alasan. *Pertama*, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. *Kedua*, tuntutan pemberian otonomi dengan konsep desentralisasi juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan di masa yang akan datang.<sup>62</sup>

Secara harfiah kata desentralisasi adalah lawan dari kata sentralisasi yang dapat diartikan sebagai suatu pemusatan berkaitan dengan suatu kewenangan (*authority*) pemerintahan, lalu ada istilah misalnya kantor pusat, pemerintah pusat dan sebagainya. Desentralisasi mengenai kewenangan pemerintahan menyangkut berbagai aspek misalnya

---

<sup>62</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Penerbit Andi, 2002: 3-4

bidang politik, urusan pemerintahan, sosial dan pembangunan ekonomi dan aspek fiskal. Dengan demikian lalu ada beberapa konsep seperti *Administrative decentralization*, *Political decentralization*, dan *Fiscal decentralization*.

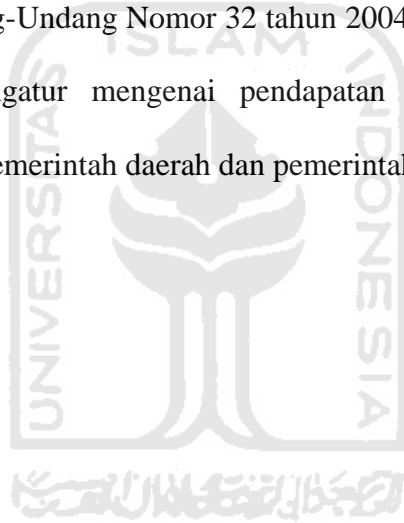
Pengaturan mengenai desentralisasi di Indonesia sebenarnya telah muncul pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 yang berakibat pada pelaksanaan atas asas dekonsentrasi, akan tetapi perubahan ini tidak disertai dengan kesiapan yang matang, sehingga menyebabkan adanya dualisme. Dominasi pusat dan kekuasaan pemerintah daerah sendiri. Selanjutnya asas desentralisasi juga muncul pada Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 yang merupakan pengganti dari Undang-Undang yang berlaku sebelumnya. Pada intinya Undang-Undang ini menganut asas desentralisasi dengan otonomi sebeb-bebasnya meskipun asas dekonsentrasi masih berlaku sebagai pelengkap. Desentralisasi menjadi sistem yang sangat kuat seiring dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang memberlakukan asas Otonomi Daerah.<sup>63</sup>

Setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang membawa dampak signifikan dalam pemerintahan daerah, pemerintah masih mencoba untuk melakukan perbaikan dalam pengelolaan pemerintah daerah terlebih dalam hal perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan Undang-Undang terbaru Pemerintahan Daerah.

---

<sup>63</sup> Prinsip terpenting dalam Undang-Undang tersebut adalah cita-cita dan keinginan menghapuskan perbedaan antara pemerintahan yang berlaku di Jawa dan Madura dengan yang berlaku di luar pulau Jawa dan Madura, menuju kesamaan dalam pelaksanaan pemerintahan di seluruh Indonesia. Tingkat daerah otonom dalam Undang-Undang ini dibatasi dalam 3 tingkatan, yaitu: propinsi; Kabupaten (Kota Besar); dan Daerah Tingkat III (yang belum ditentukan). Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2002, hal: 5

Dalam Undang-Undang terbaru tersebut dinyatakan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004) sedangkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Dalam Undang-Undang ini pemerintah mencoba mengatur mengenai pendapatan pemerintah daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.<sup>64</sup>



---

<sup>64</sup> Pasal 10 – 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004





### **BAB III**

## **OTONOMI DAN KEUANGAN DAERAH**

### **A. Konsep Dasar Otonomi Daerah**

#### **A.1. Definisi dan Makna di Balik Otonomi Daerah**

Desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah, diyakini cukup bertuah dalam memecahkan persoalan manajerial pelik yang membelit suatu Negara. Dengan tidak mengesampingkan berbagai kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam sistem desentralisasi, sistem ini dipercaya mampu untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Pelaksanaan sistem desentralisasi pada suatu Daerah yang apabila dikaitkan dengan demokrasi, semata-mata demi tercapainya efektivitas pemerintahan serta demi terlaksananya demokrasi di bawah dan dari bawah (*grassroots democracy*).<sup>65</sup> Namun, penerapan desentralisasi juga tidak serta merta demikian akan berjalan mulus. Segudang persoalan baru muncul, termasuk mengenai definisi dan pemaknaan terhadap sistem ini.

---

<sup>65</sup> L. M. Sobari. S, *Prinsip Good Governance Dalam Investasi Di Kota Yogyakarta*, Thesis, Universitas Gadjah Mada, Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik, Konsentrasi Politik Lokal Dan Otonomi Daerah Yogyakarta, 2005

Beberapa tulisan mengemukakan, bahwa dalam tingkatan definisi, polemik yang terjadi sempat mempengaruhi pengimplementasiannya. Istilah desentralisasi dengan otonomi daerah kerap menjadi perdebatan. Kebingungan dalam membedakan kedua istilah ini, baik secara konseptual maupun penerapannya menghiasi berbagai tulisan.

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan) dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang Rumah Tangga Daerah (RTD), demikian pula sebaliknya.<sup>66</sup> Dari pengertian tersebut dapat dikatakan juga bahwa desentralisasi politik adalah pemberian kewenangan dalam membuat keputusan dan pengawasan tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah lokal yang tujuannya demi memberdayakan daerah. Begitu pula halnya dengan desentralisasi administratif yang merupakan pendelegasian wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Para pejabat tersebut bekerja dalam batas-batas yang telah ditentukan baik dalam rencana maupun biaya tetapi memiliki sedikit kewenangan dan kekuasaan yang bervariasi, dari membuat peraturan-peraturan yang bersifat proforma ke yang lebih substansial.

---

<sup>66</sup> Afan Gaffar, Syaukani, Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal: 78. Lihat pula pengertian dari otonomi daerah dan desentralisasi dalam Perundang-Undangan yang berlaku di Indonesia.

Kesimpulan sebagaimana yang diungkapkan di atas merupakan pengamatan dari definisi dan implementasi dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengaturnya. Dalam Undang-Undang tersebut, desentralisasi didefinisikan dengan “penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>67</sup> Adapun otonomi daerah adalah “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan”.<sup>68</sup> Dalam aturan hukum tertinggi (konstitusi), nilai yang dikembangkan dalam penerapan desentralisasi dan otonomi daerah ada dua, yaitu nilai keseluruhan (*unitaris*) dan nilai desentralisasi teritorial.<sup>69</sup> Dari kedua nilai yang terkandung dalam konstitusi ini kemudian dinyatakan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah sesungguhnya bermakna pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Hal ini merupakan konsekuensi dari penyelenggaraan otonomi daerah. Meskipun demikian, pelaksanaan otonomi daerah dalam suatu Negara Kesatuan tidak dapat diartikan sebagai kebebasan penuh dari daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya secara bebas tanpa mempertimbangkan kepentingan Nasional secara keseluruhan. Dengan demikian otonomi daerah sebagai kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan.<sup>70</sup>

Desentralisasi yang memusatkan pada otonomi daerah membuka kesempatan kepada daerah untuk membentuk suatu tatanan pemerintahan dan masyarakat yang

---

<sup>67</sup> Undang-Undang Pemda pasal 1 ayat 7

<sup>68</sup> Undang-Undang Pemda pasal 1 ayat 5

<sup>69</sup> Made Suwandi, hal: 1

<sup>70</sup> L. M. Sobari. S, *op.cit.* hal: 18-19

bertanggungjawab dan mandiri. Sejalan dengan itu, menurut **The Liang Gie** perlunya desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah, adalah sebagai berikut:<sup>71</sup>

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan kesenjangan (tirani).
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada pemerintah daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangani pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
4. Dari sudut kultur, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi desentralisasi diperlukan karena pemerintahan daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Oleh karena itu, keuntungan yang diperoleh dengan dianutnya sistem desentralisasi antara lain:<sup>72</sup>

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang amanat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (diferensiasi) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan keadaan khusus daerah.
5. Dengan adanya desentralisasi teritorial daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik dapat diterapkan di seluruh wilayah negara ternyata masih kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.
7. Dari segi psikologis desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

---

<sup>71</sup> Josef Riwu Kaho, *Op.cit.*, Hal. 8.

<sup>72</sup> *Ibid.* Hal 12 – 13.

Selain kebaikan ataupun keuntungan tersebut di atas, desentralisasi juga mengandung kelemahan-kelemahan, antara lain:<sup>73</sup>

1. Karena besarnya organ pemerintahan maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi;
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
3. Khususnya mengenai desentralisasi teritorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau propinsialisme;
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena memerlukan perundingan yang bertele-tele;
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Melalui pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan kebutuhan daerah yang selama ini masih digantungkan kepada pemerintah pusat, sedikit demi sedikit dapat dikurangi, sehingga kemandirian daerah memberikan dukungan bagi pembangunan Negara Indonesia. Berkenaan dengan itu, Josef Riwu Kaho mengemukakan tujuan diadakannya otonomi daerah supaya daerah dapat berfungsi sebagai “daerah otonom yang mandiri”, berdasarkan azas demokratisasi dan kedaulatan rakyat, dengan memperhatikan nilai-nilai lokal, memperhatikan potensi, perbedaan dan keanekaragaman setempat serta mempertimbangkan Stabilitas Nasional dan Keutuhan Persatuan dan Kesatuan Bangsa.<sup>74</sup> Kemudian dari pada itu, tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu disatu pihak, yaitu membebaskan Pemerintah Pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama, Pemerintah Pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan Makro Nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi

---

<sup>73</sup> *Ibid*, Hal 14.

<sup>74</sup> *Ibid.*, Hal 3

kewenangan pemerintahan ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari Pemerintah Pusat kepada daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri Pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik daerah tidak dapat berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.<sup>75</sup>

Dalam rangka otonomi daerah, diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari Pemerintah Pusat, dengan keleluasaan berkarya dan berkreasi dari Pemerintah Daerah. Berkenaan dengan itu, visi Otonomi Daerah itu dapat dirumuskan dalam tiap ruang lingkup interaksinya yang utama: Politik, Ekonomi serta Sosial dan Budaya.<sup>76</sup>

1. Di bidang politik, karena otonomi adalah hasil dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas-asas pertanggungjawaban publik. Demokratisasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan. Artinya untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu,

---

<sup>75</sup> Afan Gaffar, Syaukani, Ryaas Rasyid. *Op.cit.*, Hal 172.

<sup>76</sup> *Ibid.* Hal 173 – 175.

apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dipikul, siapa yang diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang harus bertanggungjawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan. Pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

2. Di bidang ekonomi, Otonomi Daerah disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan dipihak lain terbukanya peluang bagi daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, Otonomi Daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa Pemerintah Daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, Otonomi Daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.
3. Di bidang sosial dan budaya. Otonomi Daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara Harmoni Sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Otonomi Daerah memberikan sejumlah kewenangan kepada Pemerintah Daerah yang merupakan modal dasar sangat penting untuk pembangunan daerah. Dalam hal ini, yang diharapkan dari Pemerintah Daerah itu adalah sejumlah hal, antara lain: (1) Fasilitas. Di samping fungsi yang lainnya, fungsi Pemerintah Daerah yang sangat esensial

adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di daerah, terutama dalam bidang perekonomian. Segala bentuk perijinan hendaklah dipermudah, bukan sebaliknya, yaitu dengan menciptakan segala bentuk birokrasi yang akan menyulitkan kalangan pengusaha dan investor untuk menanamkan modalnya di daerah tersebut. (2) Pemerintah Daerah harus kreatif. Pembangunan daerah berkaitan pula dengan inisiatif lokal, dan untuk berinisiatif diperlukan kreatifitas dari para penyelenggara pemerintahan. (3) Politik lokal yang stabil. Masyarakat dan pemerintah di daerah harus menciptakan suasana politik lokal yang kondusif bagi dunia usaha dan pembangunan ekonomi. Orang tidak akan mungkin mau menanamkan uangnya di suatu daerah dengan situasi politik lokal yang tidak stabil. (4) Pemerintah Daerah harus menjamin kesinambungan berusaha. Ada kecenderungan yang mengkhawatirkan berbagai pihak bahwa Pemerintah Daerah seringkali merusak tatanan yang sudah ada. Kalangan pengusaha asing dan domestik seringkali merasa terganggu dengan sikap kalangan politisi dan birokrasi lokal yang mencoba mengutak atik apa yang sudah disepakati sebelumnya. (5) Pemerintah Daerah harus komunikatif dengan LSM/NGO, terutama dalam bidang perburuhan dan lingkungan hidup. Pemerintah Daerah dituntut untuk memahami dengan intensif aspirasi yang berkembang di kalangan perburuhan, baik yang menyangkut upah minimum dan jaminan lainnya, hak-hak buruh pada umumnya, perlindungan kepada buruh wanita, atau pun menyangkut keselamatan kerja dan kesehatan kerja. Dengan demikian, Pemerintah Daerah hendaknya menjadi jembatan antara kepentingan dunia usaha dengan aspirasi kalangan pekerja/buruh. Pemerintah Daerah juga harus lebih sensitif dengan masalah atau isu lingkungan hidup serta gender.<sup>77</sup> Kelima elemen ini merupakan prakondisi bagi terselenggaranya pembangunan daerah. Dengan kebijaksanaan otonomi yang luas maka

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, Hal 218 – 222.



peluang bagi daerah menjadi sangat luas pula, dan semuanya sangat bergantung pada daerah itu sendiri.

## **A.2. Otonomi Daerah Pra Reformasi; Konsepsi dan Implementasinya**

Sistem desentralisasi sesungguhnya telah menjadi konsensus nasional sejak awal Negara Indonesia memperoleh kemerdekaan. Hal itu terlihat dari rumusan-rumusan yang berasal dari para konseptor mengenai bagaimana sistem Pemerintahan Indonesia dilaksanakan.<sup>78</sup> Adapun hasil dari pemikiran para konseptor itu adalah Pasal 18 UUD 1945, yang menekankan bahwa desentralisasi menjadi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Adapun dalam perjalannya, sejak tahun 1945, perubahan-perubahan konsepsi otonomi banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu. Hal itu terlihat jelas dalam aturan-aturan mengenai pemerintahan daerah sebagaimana berikut ini: Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945, kebijakan Otonomi Daerah lebih menitikberatkan pada dekonsentrasi, kepala daerah hanyalah kepanjangan tangan pemerintahan pusat. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, kebijakan Otonomi Daerah lebih menitikberatkan pada desentralisasi, tetapi masih ada dualisme peran di Kepala Daerah, di satu sisi Kepala Daerah mempunyai peran sangat besar bagi daerah, tapi juga masih menjadi alat pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, kebijakan Otonomi Daerah masih bersifat dualisme, di mana kepala daerah bertanggung jawab penuh pada DPRD, tetapi juga masih menjadi alat Pemerintah Pusat. Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959, kebijakan Otonomi Daerah lebih menekankan dekonsentrasi. Melalui Penpres ini Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat terutama dari kalangan

---

<sup>78</sup> Setidaknya tiga konseptor; Moh. Yamin; Soepomo; dan Soekarno, mengungkapkan rumusan konstitusi yang mengisyaratkan desentralisasi dengan perwujudan otonomi bagi daerah, sebagai sistem yang dipakai dalam menjalankan roda pemerintahan di Indonesia. Baca dalam, Ni'matul Huda, *op.cit*, hal: 1-3

Pamong Praja. Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, kebijakan Otonomi Daerah menitikberatkan pada desentralisasi dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah, sedangkan dekonsentrasi diterapkan hanya sebagai pelengkap saja. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, setelah terjadinya G.30.S PKI pada dasarnya telah terjadi kevakuman dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan.<sup>79</sup>

Sejalan dengan kebijakan ekonomi pada awal Orde Baru, maka pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 pembangunan menjadi isu sentral dibanding dengan politik. Pada penerapannya, terasa seolah-olah telah terjadi proses depolitisasi peran Pemerintah Daerah dan menggantikannya dengan peran pembangunan yang menjadi Isu Nasional. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 membuat perubahan yang menjadikan Pemerintah Daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedepankan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.<sup>80</sup>

Banyak opini yang berkembang seputar Otonomi Daerah. Pelaksanaan Otonomi Daerah masih dihantui oleh persoalan-persoalan yang sangat kompleks, seperti Sumber Daya Manusia dan pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada dasarnya, gagasan yang melandasi Otonomi Daerah adalah adanya ketimpangan antara pusat dan daerah, dimana terjadi konsentrasi kekayaan di Pulau Jawa pada umumnya dan Jakarta pada khususnya.

---

<sup>79</sup> Anshar, *Otonomi Daerah: Solusi atau Konsesi?* Baca dalam, <http://www.blogger.com>

<sup>80</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini sesungguhnya telah memperkenalkan dimensi baru dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, yaitu otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Hanya saja, mengutamakan pembangunan ekonomi dengan berasaskan trilogi pembangunannya (stabilisasi yang makin mantap; pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya), menjadikan sistem desentralisasi yang seharusnya diterapkan berubah menjadi sentralisasi murni. Baca dalam, Winarna Surya Adisubrata, *op.cit.*, hal: 6-7

Dari data-data yang ada, disebutkan bahwa pendapatan daerah yang terbesar adalah Propinsi-Propinsi yang ada di Pulau Jawa (DKI Jakarta, 16,22 %; Jawa Barat, 16,73%; Jawa Tengah, 10,26%; dan Jawa Timur, (15,14%). Sementara propinsi yang berada di luar pulau Jawa, pendapatan daerahnya hanya berkisar antara 0,17% (Timor Timur) dan 5,81% (Sumatera Utara). Lebih lanjut, kesenjangan itu akan tampak semakin tajam jika kita melihat ketimpangan antara Jakarta dengan luar Jakarta, yang dengan luas 0,03% dan dengan jumlah penduduk sekitar 5% dari total populasi, menikmati sekitar 16% dari Pendapatan Daerah Berbasis Nasional. Kita bisa melihat, senjangnya jumlah penerimaan dan jumlah pengeluaran antara pusat dan daerah, kontrol modal yang lebih besar berada di Pulau Jawa.<sup>81</sup>

Kesenjangan antar daerah juga bisa dilihat dari indeks kesejahteraan atau *human development index* (HDI), yang menyangkut tingkat harapan hidup, tingkat pendidikan dan kemampuan daya beli (*purchasing power parity*). Daerah yang paling tinggi tingkat kesejahteraannya adalah Jakarta (77,5) dan yang paling rendah adalah Papua Barat (61,2). Menarik untuk dicermati, bahwa daerah yang kaya akan sumber daya alam memiliki tingkat HDI yang lebih rendah bila dibandingkan dengan PDRB per kapita mereka. Ini berarti bahwa tingginya PDRB tidak berarti bahwa kesejahteraan rakyat di daerah tersebut ikut meningkat. Ketimpangan tersebut merupakan imbas adanya sentralisasi kekuasaan di pusat serta manajemen ekonomi yang carut-marut. Dengan adanya sentralisasi kekuasaan tersebut, maka pusat berhak untuk mengatur lalu lintas serta perimbangan keuangan pusat dan daerah tanpa harus meminta persetujuan dari daerah. Daerah dalam posisi ini hanya berfungsi sebagai pelayan terhadap penguasa di pusat. Dengan kata lain, akar dari seluruh pergolakan politik di daerah adalah persoalan politik

---

<sup>81</sup> <http://www.blogger.com>

yang berwatak sentralis. Meski demikian, kesimpulan ini tidak mampu menunjukkan posisi rakyat sebagai korban sentralisasi kekuasaan tersebut.

Setidaknya dengan beberapa pertimbangan ini, keinginan rakyat Indonesia seakan memuncak untuk memperbaiki sistem yang diterapkan. Bahkan tidak sedikit pakar yang menyatakan bahwa gejolak yang terjadi di daerah-daerah dalam rangka memisahkan diri dari Indonesia adalah murni permasalahan ketidakadilan dalam pembagian kesejahteraan dalam arti yang luas, baik di bidang Pendidikan, Politik, dan (terutama) Ekonomi serta Pembangunan Daerah.

Puncaknya, tahun 1998 segala elemen (yang didominasi mahasiswa) turun ke jalan menuntut keadilan. Ini menjadi awal mula penerapan Otonomi Daerah dalam arti yang sesungguhnya, diwujudkan. Lengsernya Soeharto menjadi titik awal formalisasi Otonomi Daerah. Sehingga pada tahun 1999, melalui Habibie yang menggantikan Soeharto menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 tentang Pemerintahan Daerah, dan dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Terlepas dari berbagai tanggapan miring dalam mengkritisi penerapan Otonomi Daerah pada saat itu,<sup>82</sup> yang jelas, Undang-Undang yang berkaitan dengan penerapan Otonomi Daerah saat itu dinilai telah memenuhi tujuannya sebagai pendemokratisasian tata pelaksanaan kenegaraan di Indonesia.

### **A.3. Otonomi Daerah di Era Reformasi, Konsepsi dan Implementasinya**

Kebijakan desentralisasi dan Otonomi Daerah yang melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sekurang-kurangnya didorong oleh dua faktor yang berperan

---

<sup>82</sup> Misalnya seperti; bahwa penerapan desentralisasi pada saat itu adalah tidak lebih dari sebuah cara meredam gejolak yang terjadi di masyarakat; bahwa penerapan otonomi daerah pada saat itu sesungguhnya belum memungkinkan karena daerah-daerah memang senyatanya belum mampu mengemban, dan lain sebagainya.

sangat kuat. *Pertama*, faktor internal yang didorong oleh berbagai protes atas kebijakan politik sentralistik di masa lalu. *Kedua*, faktor eksternal yang didorong oleh dorongan internasional terhadap kepentingan investasi terutama untuk efisiensi dari biaya yang tinggi sebagai akibat korupsi dan rantai birokrasi yang panjang.<sup>83</sup>

Pelaksanaan otonomi dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 memang tampak lebih tegas, pas dan nyata dengan pengertian otonomi yang sesungguhnya, yaitu: kebebasan, kemandirian, *self independence* atau *idispersion of power*. Tetapi, dikarenakan kita sedang bereforia dengan kebebasan setelah berpuluh-puluh tahun ada di dalam pemerintahan Orde Baru yang monopolitik sentralistik, makna otonomi dalam pengertian lokal berubah makna. Di satu pihak, pemerintah (pusat) memiliki kegamangan dengan makna otonomi yang sesungguhnya, di pihak lain masyarakat dan daerah-daerah memiliki aneka pengertian untuk memberikan makna kepada otonomi.<sup>84</sup>

Otonomi dimaknakan sebagai kebebasan dalam arti seluas-luasnya, sehingga tidak memikirkan kebutuhan, kepentingan ataupun keterikatannya dengan Negara republik Indonesia, sehingga yang terjadi kemudian adalah maraknya keinginan-keinginan disintegrasikan. Demikian juga otonomi dimaknakan dengan kemandirian daerah yang terlalu berlebih-lebihan, sehingga menunjukkan adanya eksklusifisme daerah. Dalam hal ini, otonomi sebatas dimaknakan sebagai aroganisme daerah. Sedangkan bagi pemerintah (pusat dan provinsi) dimaknakan masih sebatas pada administrative, bukan secara fisik dan fungsional. Dengan demikian, tidak mengherankan bila masih terlihat ketidak

---

<sup>83</sup> Ajianto Dwi Nugroho, *Temuan Hasil Penelitian Desentralisasi*, makalah disampaikan pada Lokakarya nasional Desentralisasi, tanggal 28-29 Agustus 2006 di Jakarta, YAPPIKA bekerjasama dengan Kemitraan Tata Pemerintahan di Indonesia dan Europa Union.

<sup>84</sup> Nur Ahmad Affandi, *Isu-Isu Strstegis Dalam Penataan Otonomi Daerah*, (editor: Edi suandi Hamid), op.cit..hal: 190

inginan atau keterpaksaan pemerintah untuk memberikan kewenangan sebagai desentralisasi administrative (fungsi pemerintah pusat dilaksanakan oleh pejabat/pegawai daerah) dari pada *devolution* (pemerintah pusat memberikan wewenang otonom kepada daerah untuk membuat keputusan sendiri dalam urusan-urusan tertentu).<sup>85</sup> Dengan keadaan demikian, pemberlakuan Otonomi Daerah dalam arti yang sesungguhnya mulai awal era reformasi masih berputar pada permasalahan tarik menarik kewenangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dalam mengurus dan mengelola daerah.

Selain itu, kompetensi daerah-daerah, terutama dari sisi SDM, dalam menyambut penerapan sistem baru ini tampaknya masih jauh dari persiapan yang matang. Ini pula kemudian menjadi permasalahan yang cukup serius dalam perjalanan Otonomi Daerah dengan mulus. Setidaknya beberapa laporan penelitian mengungkapkan demikian, baik dalam bidang menjalankan roda pemerintahan, mengelola SDA daerah yang paling berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Soekarwo, misalnya, dalam penelitiannya yang lebih menekankan pada pengelolaan keuangan daerah. Ia mengungkapkan bahwa pemahaman terhadap latar belakang dan makna yang terdapat dalam otonomi daerah banyak disalahartikan pemerintahan daerah. Akibatnya, segala hal yang dapat memperkaya daerah, seperti eksploitasi alam tanpa batas, ditempuh tanpa mempertimbangkan dampak yang datang menimpa.<sup>86</sup> Penelitian yang dilakukan Soekarwo di kabupaten-kabupaten Propinsi Jawa

---

<sup>85</sup> *Ibid*

<sup>86</sup> Wujud yang paling jelas yang muncul kemudian adalah Pemerintah daerah terlihat rajin membuat Peraturan Daerah (Perda) yang menyentuh semua sektor kehidupan masyarakat tanpa pertimbangan yang mendasar dan kejernihan berfikir, seperti Perda yang merugikan pengusaha. Akibatnya, fakta menyatakan tidak sedikit Peraturan-Peraturan Daerah itu yang harus direvisi bahkan dibatalkan. Kepala badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional (Bapeki) Departemen Keuangan Anggito Abimanyu mengatakan, sejak tahun 2001 sampai tahun 2005 tim telah membatalkan dan merevisi total 448 Perda dari 4.574 Perda yang diterima. Baca lebih lengkap dalam Soekarwo, *log cit*, hal: 17-20

Timur itu terlihat menjadi patokan (bagi daerah lain di luar Jawa) bahwa penerapan Otonomi Daerah masih di persimpangan jalan.

Tidak jauh berbeda, HAW. Widjaja mengungkapkan hasil penelitian yang dilakukannya di daerah-daerah propinsi Sumatera Selatan, bahwa kondisi yang obyektif sering mempersulit pelaksanaan otonomi di daerah. Dalam hal ini dititikberatkan pada daerah tingkat II, adalah rendahnya kemampuan daerah itu sendiri, dari segi keuangan manajemen, terutama aparatur dan administrasinya.<sup>87</sup> Dengan demikian, sangat wajar jika pada awal pelaksanaan sistem desentralisasi, Anshor menyatakan bahwa, dari sisi SDM, hanya Jakarta yang mampu menerapkan Otonomi Daerah dengan baik.

Hal ini tentu tidak berarti menurunkan semangat untuk meneruskan perjalanan penerapan desentralisasi. Permasalahan-permasalahan seputar penerapan konsep desentralisasi tentu harus diketahui untuk kemudian dapat diantisipasi oleh daerah dan pemerintah pusat demi perbaikan. Muchsan mengatakan bahwa perbaikan yang harus dilakukan adalah pemahaman terhadap konsep dasar desentralisasi itu sendiri. Karena kesenjangan pemahaman antara pusat dan daerah mengenai desentralisasi (di samping misi-misi pemeritnahan pusat) pada akhir pemerintahan Orde Lama dan sejak awal pemerintahan baru, adalah penyebab suburnya sistem sentralisasi di Indonesia. Oleh karena itu, prinsip-prinsip yang ditanamkan dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah ada delapan, yaitu:<sup>88</sup>

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;

---

<sup>87</sup> Dari sini, Widjaja mengungkapkan bahwa pemerintahan daerah harus memberi perhatian lebih dalam mengatasi hal ini jika memang betul-betul pemerintah setempat ingin menjamin mulusnya perjalanan otonomi di daerahnya. HAW. Widjaja, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Rajawali Press, Jakarta, cet V, 2003, hal: 120

<sup>88</sup> Muchsan, *Kajian Yuridis Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999*, Edi Suandi Hamid (editor), *op.cit*, hal:

2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi daerah Provinsi merupakan otonomi terbatas;
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan Konstitusi Negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah;
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintahan atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan perhutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata dan semacamnya, berlaku ketentuan peraturan daerah otonom;
6. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Pelaksanaan asas desentralisasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah;
8. Pelaksanaan atas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana, prasarana, serta Sumber Daya Alam dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.<sup>89</sup>

Secara teoritis, dalam pelaksanaan Otonomi Daerah terdapat sendi-sendi sebagai pilar penyangga otonomi sendiri. Sendi-sendi tersebut adalah, (1) *sharing of power* (pembagian kewenangan), (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan), (3) *empowering* (kemandirian/pemberdayaan pemerintah daerah). Maka, di sini kemudian alasan mengapa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 direvisi dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Artinya, bahwa penerapan otonomi menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004 lebih memperjelas dan mempertegas ketiga sendi tersebut di atas.

---

<sup>89</sup> Lihat pada pembukaan Penjelasan Undang-Undang Pemerintahan Daerah



## B. Sumber-Sumber Keuangan Daerah

Pada masa sentralisasi, keuangan daerah didominasi oleh transfer keuangan dari pusat melalui mekanisme *block grant* dalam bentuk subsidi daerah otonom (SDO), instruksi presiden (Inpres), dan daftar isian proyek (DIP). Kontribusi PAD terhadap keuangan daerah yang bersumber dari pajak daerah, retribusi penerimaan daerah dari dinas, laba bersih BUMD, kurang dalam anatomi keuangan daerah.<sup>90</sup> Kuncoro menjelaskan bahwa rata-rata kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah hanya sebesar 15,4 % selama kurun waktu 1984 hingga 1991, kecuali untuk daerah DKI Jakarta. Kecilnya kontribusi PAD terhadap total pendapatan diperlemah dengan alokasi PAD yang hanya digunakan untuk biaya rutin pemerintah daerah. Kondisi ini jelas memperlemah keberadaan pemerintah daerah, terutama Kabupaten/Kota terhadap pusat dalam hal, *pertama*, hubungan kelembagaan yang sangat tergantung kepada bantuan pusat, *kedua*, buruknya kualitas kinerja pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerah.<sup>91</sup>

Perubahan arah tata pemerintahan kepada desentralisasi membawa perubahan paradigma perimbangan keuangan daerah dan pusat. Mekanisme transfer diubah menjadi sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Selain itu, diterapkan pula konsep baru dalam sistem keuangan daerah, yaitu dana perimbangan dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Pelaksanaan kedua konsep keuangan tersebut ditujukan untuk menutupi *insufficiency* keuangan daerah dalam membiayai pembangunan. Dengan demikian, diharapkan keuangan dapat mendorong keseimbangan pembangunan antara

---

<sup>90</sup> Pheni Chalid, *op.cit*, hal: 13-14

<sup>91</sup> Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Erlangga, Jakarta, 2004

daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang kuat dan daerah yang lemah kemampuannya.

Besarnya pendapatan suatu daerah juga sangat berpengaruh terhadap kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan oleh daerah, diantaranya meliputi kegiatan dibidang alokasi, distribusi, stabilisasi dan pertumbuhan atau pembangunan.<sup>92</sup> Dengan kata lain, semakin besar pendapatan suatu daerah, maka semakin besar pula anggaran daerah yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk kesejahteraan daerahnya. Oleh karenanya, jaminan regulasi sangat menentukan untuk kemudian dijadikan sebagai dasar pijak dalam menyelenggarakan otonomi di daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, terdapat tiga komponen yang menjadi sumber keuangan daerah, yaitu (1) Dana Perimbangan; (2) Pendapatan Asli Daerah (PAD); (3) Pinjaman Daerah. Ketiga komponen ini dibagi berdasarkan pendapatan dan pembiayaan daerah. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah. Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta antar pemerintah daerah. Adapun pinjaman daerah bertujuan memperoleh sumber pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

#### 1. Dana Perimbangan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005, yang dimaksud dengan Dana Perimbangan dalam hal ini adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka

---

<sup>92</sup> Pendapatan daerah adalah hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam priode tahun bersangkutan. Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, PT Indeks kelompok Gramedia, Jakarta, 2006, hal: 36

pelaksanaan desentralisasi.<sup>93</sup> Dana ini bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan antara Pemerintah Daerah.

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Dana Perimbangan,<sup>94</sup> disebutkan bahwa dana perimbangan terdiri atas:

a) Dana bagi hasil

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dengan memperhatikan potensi daerah penghasil. Dana Bagi Hasil terdiri dari Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan Dana Bagi Hasil (DBH) serta Sumber Daya Alam (SDA).

b) Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan tujuan pemerataan, kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Jumlah keseluruhan DAU sampai tahun 2007 ditetapkan sekurang-kurangnya 25,5% dan mulai tahun 2008 jumlah DAU sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto (bersih) yang ditetapkan dalam APBN. Pendapatan Dalam Negeri Neto adalah penerimaan Negara yang berasal dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi dengan penerimaan Negara yang dibagikan kepada daerah.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Lihat pada pasal

<sup>94</sup> Dinyatakan bahwa perbedaan mendasar antara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai komponen dana perimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merincinya lebih mendetail, seperti PPh, IHPH, PSDH, dana reboisasi dan panas bumi. Pheni, *op.cit*, hal: 15

<sup>95</sup> Nurlan Darise, *op.cit*, hal: 98

Proporsi DAU antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam hal penentuan proporsi belum dapat dihitung secara kuantitatif, proporsi DAU antara Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan dengan imbang 10% untuk Provinsi dan 90% untuk Kabupaten/Kota.

c) Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN.

Dana Alokasi Khusus memiliki program yang terdiri atas layanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi dan lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial.

Program yang menjadi prioritas nasional dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun anggaran bersangkutan yang merupakan hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintah (Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota).

Menteri teknis menyampaikan ketetapan tentang kegiatan khusus kepada Menteri Keuangan. Setelah menerima usulan kegiatan khusus dimaksud, Menteri Keuangan melakukan perhitungan alokasi DAK, yang dilakukan melalui 2 (dua) tahapan, yakni:

a. Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK

b. Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah

Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Besaran alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan penghitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Kriteria khusus ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional pada tahun anggaran bersangkutan. Kriteria khusus dirumuskan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur penyelenggaraan Otonomi Khusus, sedangkan karakteristik daerah antara lain adalah daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan darat dengan Negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor, serta daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan.

Daerah penerima DAK wajib mencantumkan alokasi dan penggunaan DAK dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penggunaan DAK dilakukan sesuai dengan Petunjuk Teknis Penggunaan DAK dan tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian dan perjalanan dinas.

Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus ini merupakan pendanaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain karena masing-masing jenis Dana Perimbangan tersebut saling mengisi dan saling melengkapi. Pencantuman Dana

Perimbangan dalam APBN bertujuan untuk memberikan kepastian pendanaan bagi daerah.

## 2. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber penerimaan daerah sendiri perlu terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.<sup>96</sup>

Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Sumber-Sumber PAD terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Khusus pajak dan retribusi dasar hukum pemungutannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sedangkan aturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pajak Daerah yang selanjutnya disebut Pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan yang seimbang yang dapat dipaksakan

---

<sup>96</sup> Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Pembangunan Daerah.

Sedangkan pengertian pajak menurut Rochmat Sumitro adalah iuran rakyat pada Kas Negara berdasar Undang-Undang (yang dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi) langsung yang dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.<sup>97</sup>

Sebagai alat anggaran, pajak juga digunakan sebagai alat mengumpulkan dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah, terutama kegiatan-kegiatan rutin, baik itu gaji-gaji pejabat, pembangunan dan lain sebagainya.

Pajak dalam fungsinya sebagai pengatur, dimaksudkan terutama untuk mengatur perekonomian guna menuju pada pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, mengadakan retribusi pendapatan serta stabilisasi ekonomi. Tetapi pengertian ini diperluas yaitu untuk mengatur kegiatan-kegiatan baik produsen maupun konsumen dalam mencapai tujuannya masing-masing. Dengan melalui sistem perpajakan pemerintah dapat menghalangi dihasilkannya barang-barang tertentu yang tidak dikendaki oleh pemerintah, dan pemerintah dapat pula mencegah konsumsi barang-barang tertentu yang diperkirakan akan mengganggu kesehatan atau dianggap kurang penting oleh pemerintah. Sebaliknya dengan meringankan beban pajak atau menghapus pajak pemerintah dapat memajukan suatu kegiatan tertentu.<sup>98</sup>

Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

---

<sup>97</sup> Nurlan Darise, *op.cit*, hal: 44

<sup>98</sup> M. Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2003, hal: 96

### 3. Lain-Lain Pendapatan Yang Sah

Lain-Lain Pendapatan Yang Sah merupakan salah satu sumber penerimaan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lain-Lain Pendapatan selanjutnya pada Pasal 43 lain-lain pendapatan terdiri atas hibah dan pendapatan darurat.

Hibah adalah Penerimaan daerah yang berasal dari Pemerintah Negara Asing, Badan/Lembaga Asing, Badan/Lembaga Internasional, Pemerintah, Badan/Lembaga Dalam Negeri atau Perorangan, baik bentuk Devisa, Rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Hibah dalam Negeri bersumber dari: Pemerintah, Pemerintah Daerah, badan/ lembaga/ organisasi swasta dalam Negeri; dan Kelompok masyarakat/perorangan. Adapun hibah dari Luar Negeri bersumber dari: Bilateral, Multilateral, dan Donor lainnya yang tidak mengikat.

Adapun Dana Darurat adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional, peristiwa luar biasa, dan krisis permasalahan yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam hal teknisnya, pendanaan ini bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atas Instruksi Presiden.

#### **C. APBD Sebagai Tolak Ukur Kemampuan Keuangan Daerah**

Pemberlakuan Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah yang sudah mulai mengusung mengenai pengaturan pembiayaan keuangan daerah diikuti dengan pemberlakuan tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yakni Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25



tahun 1999. Perubahan ini dalam dataran teoritis dan filosofis dilakukan karena adanya restrukturisasi kelembagaan birokrasi pemerintah daerah. Perubahan ini dilakukan untuk sebuah kondisi yang ideal dan menjamin stabilitas kehidupan sosial yang berkeadilan.<sup>99</sup>

Diberlakukannya Undang-Undang tersebut maka pemerintah daerah mau tidak mau harus berusaha sekuat tenaga untuk mencoba berdikari dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dimilikinya dengan melakukan inovasi dalam mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat<sup>100</sup>. Inovasi tersebut bisa dengan cara mengoptimalkan SDA yang dimiliki oleh daerah atau mencoba menarik investor dari luar. Karena SDA daerah adalah sesuatu yang sangat terbatas, maka satu-satunya jalan yang bisa dijadikan tumpuan adalah investasi dari luar daerah.<sup>101</sup>

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Daerah yang selanjutnya dalam karya tulis ini disebut dengan Undang-Undang Perimbangan Keuangan dalam penjelasannya menerangkan bahwa pada dasarnya pemberlakuan perimbangan keuangan daerah dan pusat didasarkan pada tiga prinsip yang salah satunya adalah prinsip desentralisasi

Pada prinsip ini, pemerintah daerah berhak untuk mengatur pokok-pokok pengelolaan daerah dengan Perda. Perda ini menjadi satu patokan hukum dalam menjalankan keuangan daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 66 Undang-Undang Perimbangan Keuangan Daerah yang bunyinya sebagai berikut:

Pasal 66

---

<sup>99</sup> *Ibid*, hal: 55

<sup>100</sup> Mardiasmo, *log.cit*, hal: 98

<sup>101</sup> Pheni Chalid, *op.cit*, hal: 39

- (1) Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan Perundang-Undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- (2) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (3) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi.
- (4) Semua Penerimaan dan Pengeluaran Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (5) Surplus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran Daerah tahun anggaran berikutnya.
- (6) Penggunaan surplus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) untuk membentuk Dana Cadangan atau penyertaan dalam Perusahaan Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

Dari Pasal tersebut bisa diketahui bahwa peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai acuan dalam pengelolaan keuangan daerah sangat vital. Oleh karena itu pemerintah daerah dalam menyusun sebuah rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diharuskan sangat berhati-hati dan penuh pertimbangan. Mengingat asas yang digunakan adalah asas desentralisasi fiskal, dimana peranan pemerintah pusat sangat minim sekali. Sehingga pemerintah daerah harus dapat memperkuat basis perekonomian daerah dalam perencanaan dan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Menurut Sumo diningrat, salah satu cara yang dapat digunakan untuk memperkuat basis perekonomian daerah dalam usaha melakukan pengelolaan keuangan, pemerintah daerah harus memperkuat daerah secara kelembagaan, memperkuat daerah dengan pengetahuan dan teknologi, dan pembangunan sumber daya manusia.<sup>102</sup>

Selain dengan melakukan beberapa penguatan, pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya harus memperhatikan manajemen pengelolaan keuangan

---

<sup>102</sup> Mardiasmo, *op.cit.*, hal: 99-100

daerah sebagaimana amanat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Adapun yang harus dilakukan terkait dengan hal-hal manajerial pengelolaan keuangan adalah melakukan *budgeting reform* atau reformasi anggaran.

Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* menuju *performance budget*, atau dengan kata lain merubah pola penganggaran dari cara penganggaran yang hanya mendasarkan pada anggaran sebelumnya menjadi pola penganggaran yang berorientasi pada hasil dan lebih berorientasi pada kepentingan public, sehingga pemerintah daerah tidak lagi menjadi alat kepentingan pemerintah pusat, melainkan alat untuk kepentingan daerah sendiri.<sup>103</sup>

Pembaruan sistem Keuangan Negara ini kemudian memiliki beberapa implikasi penting dalam pengelolaan Keuangan Negara, diantaranya sebagai berikut:

- a. Redefinisi visi pengelolaan Keuangan Negara untuk mewujudkan tujuan bernegara. Dalam rangka penerapan visi tersebut, pengelolaan Keuangan Negara didasarkan atas asas-asas klasik dan asas-asas baru. Asas-asas klasik meliputi asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialisasi. Sedangkan asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) pengelolaan Keuangan Negara terdiri atas asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan Keuangan Negara dan pemeriksaan Keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri.
- b. Rekonstruksi tentang kendali (*span of control*) organisasi dalam pengelolaan Keuangan Negara memperjelas sistem pendelegasian wewenang dalam pengelolaan Keuangan Negara.
- c. Pemisahan secara tegas pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan akan meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling uji (*checks and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran.
- d. Sebagai wujud komitmen untuk melaksanakan pengelolaan Keuangan Negara secara efektif, efisien dan cermat, maka defisit anggaran perlu dikendalikan dalam setiap penyusunan anggaran Negara.

---

<sup>103</sup> *Ibid*, hal: 100

- e. Diintroduksikan penerapan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik yang diikuti dengan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional.

Sistem klasifikasi anggaran yang selama ini dilakukan dalam bentuk anggaran rutin dan anggaran pembangunan yang semula dilakukan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, justru selama ini telah menyebabkan terjadinya duplikasi, penumpukan, dan bahkan penyimpangan anggaran.

Perubahan sistem klasifikasi anggaran diarahkan menjadi sistem perencanaan fiskal, seperti di banyak Negara maju, yang terdiri atas sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*).

Pengelolaan Keuangan Negara sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* menjadi bingkai bagi penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dalam Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Namun, pembaruan visi dan sistem pengelolaan Keuangan Negara hanya akan berhasil apabila ditempatkan sebagai bagian integral dari reformasi sistem dan kultur birokrasi pemerintahan secara menyeluruh.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> W. Riawan Tjandra, *log.cit.* hal 32-34



**BAB IV**

**KONSEP *GOOD FINANCIAL GOVERNANCE* DALAM  
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI KABUPATEN SUKAMARA**

**A. Deskripsi Keuangan di Kabupaten Sukamara**

Pada prinsipnya, keuangan yang ada baik pada tingkatan negara maupun daerah harus dikelola dengan baik oleh pihak (pemerintahan) terkait. Pengelolaan secara baik ini dapat dilakukan dengan mengeluarkan konsep-konsep yang jelas dan sesuai dengan gambaran umum yang diterangkan dalam Undang-Undang Keuangan Negara (UUKN) dan aturan-aturan spesifik di bawahnya. Maka, dengan demikianlah demokrasi sebagaimana yang di isyaratkan melalui sistem desentralisasi akan tercapai, terutama dalam bidang keuangan.

Pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara secara resmi belum tertuang dalam satu aturan yang jelas berbentuk Peraturan

Daerah. Baru terbentuknya daerah ini tampak menjadi penyebabnya, sehingga tahap perumusan sering menjadi jawaban. Namun, dalam pemaparan Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara pada tanggal 12 Desember 2006, Pengelolaan Keuangan Berbasis Kinerja terlihat menjadi pilihan. Sasaran fundamental ekonomi melalui pengelolaan keuangan daerah semacam ini, dalam pandangan Pemerintah Daerah Sukamara antara lain untuk menekan angka kebocoran anggaran; penggunaan anggaran lebih efisien dan efektif; pembangunan berpihak pada kepentingan rakyat; masyarakat lebih mudah mengakses Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (transparansi); meningkatkan partisipasi masyarakat; dan mengadakan fasilitas untuk mendukung pelayanan umum yang lebih baik kualitas dan kuantitasnya.<sup>105</sup> Adapun dalam dataran konseptual, hal-hal ini akan diwujudkan melalui kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara dengan menerapkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

a. Akuntabilitas;

Akuntabilitas masyarakatkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterima pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

b. Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*);

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

---

<sup>105</sup> Hasil wawancara penulis dengan Kepala Bagian Hukum dan Organisasi Pemerintah Daerah Sukamara, tanggal 9 Juli 2007

c. Transparansi;

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 akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

d. Pengendalian;

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus sering dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis *varians* (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi ke depan.

Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Sebagai Kabupaten yang baru terbentuk, setidaknya ada dua langkah yang dianggap paling utama harus dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Sukamara, yaitu:<sup>106</sup>

- Menyiapkan Peraturan Bupati tentang Anggaran Berbasis Kinerja (ABK)
- Menyusun Tim Penyusunan ABK yang melibatkan unsur/komponen masyarakat
- Menyusun Standar Operating Prosedure (SOP) ABK

---

<sup>106</sup> Paparan Bupati Sukamara dalam rangka pelaksanaan program tata pemerintahan yang baik (good governance) di lingkungan pemerintah Kabupaten Sukamara, tahun 2006. acara tersebut diwakili seluruh perwakilan aparatur pemerintah daerah Kabupaten Sukamara dari tingkat paling bawah hingga paling atas. Dari luar lingkungan pemerintah daerah, DPRD dan Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada di Sukamara juga diundang ikut dalam acara tersebut. Acara diadakan pada tanggal 12 Desember 2006

- Merancang dan melaksanakan sosialisasi internal dan eksternal tentang ABK

Metode dan pendekatan semacam ini telah diterapkan dari awal pemerintahan di Kabupaten Sukamara. Dan dengan ini pula perkembangan dan peningkatan APBD Kabupaten Sukamara dapat tercapai. Mengenai hal peningkatan APBD ini, lebih jelas dapat dilihat dalam table berikut;<sup>107</sup>

**RINGKASAN PERUBAHAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA  
DAERAH KABUPATEN SUKAMARA  
TAHUN ANGGARAN 2004**

No	URAIAN	JUMLAH	No	URAIAN	JUMLAH
1	2	3	4	5	6
I	PENDAPATAN		II	BELANJA	
1	Semula	Rp. 99.710.106.000,-	1	Semula	Rp. 99.710.106.000,-
2	Bertambah	Rp. 8.014.182.650,-	2	Bertambah	Rp. 8.014.182.650,-
3	Menjadi	Rp. 107.724.288.650,-	3	Menjadi	Rp. 107.724.288.650,-
<b>Surplus/(Defisit)</b>					<b>Rp. -</b>

Sumber Data : Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 11 Tahun 2004 tentang Perubahan APBD Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2004

Laporan yang diserahkan kepada DPRD, dinyatakan bahwa APBD ini mengalami peningkatan signifikan jika disbanding dengan APBD Sukamara tahun sebelumnya. Selanjutnya, sebagai bahan perbandingan, peningkatan tahun sebagaimana disebutkan dalam table di atas dengan tahun-tahun setelahnya, berikut laporan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara mengenai APBD kepada DPRD;

**RINGKASAN PERUBAHAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA  
DAERAH KABUPATEN SUKAMARA  
TAHUN ANGGARAN 2005**

No	URAIAN	JUMLAH	No	URAIAN	JUMLAH
1	2	3	4	5	6

<sup>107</sup> Data-data di bawah ini adalah ringkasan daripada Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah tentang APBD Kabupaten Sukamara dari tahun 2004 sampai tahun 2006



I	PENDAPATAN		II	BELANJA	
1	Semula	Rp. 126.950.223.500,-	1	Semula	Rp. 138.950.223.500,-
2	Bertambah	Rp. 16.961.729.145,-	2	Bertambah	Rp. 19.442.756.379,-
3	Menjadi	Rp. 143.911.952.645,-	3	Menjadi	Rp. 158.392.979.878,-
<b>Surplus/(Defisit)</b>					<b>Rp. (14.481.027.233,-)</b>

Sumber Data : Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 09 Tahun 2005 tentang Perubahan APBD Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005

### **RANCANGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN SUKAMARA TAHUN ANGGARAN 2006**

No	URAIAN	JUMLAH	No	URAIAN	JUMLAH
1	2	3	4	5	6
I	PENDAPATAN		II	BELANJA	
1	Semula	Rp. 264.080.748.351,-	1	Semula	Rp. 250.109.800.139,-
2	Bertambah	Rp. 1.100.000.000,-	2	Bertambah	Rp. 23.350.959.051,-
3	Menjadi	Rp. 265.180.748.351,-	3	Menjadi	Rp. 273.460.759.190,-
<b>Surplus/(Defisit)</b>					<b>Rp. (8.280.010.839,-)</b>

Sumber Data : Pasal 1 Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 01 Tahun 2006 tentang Perubahan APBD Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2006

#### **B. Konsep *Good Financial Governance* Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pasca Bergulirnya Penerapan Otonomi Daerah**

Pemerintahan daerah dalam konteksnya, di samping permasalahan Sumber Daya Manusia dan Sumber Daya Alam yang tersedia, faktor keuangan merupakan satu komponen terpenting yang harus dijamin kestabilannya. Dengan kata lain, goyahnya keuangan daerah praktis akan menggoyahkan pemerintahan di tingkat daerah. Umumnya, intervensi dari pihak luar (daerah), termasuk pemerintah pusat, akan lebih mendominasi, sehingga daya tawar pemerintahan untuk memajukan daerah pasti akan stagnan, atau paling tidak akan bergantung pada pihak “donatur”.

Otonomi Daerah yang merupakan salah satu wacana publik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini sudah diimplementasikan. Pemerintah daerah merupakan komponen penting dalam keseluruhan tatanan bernegara dalam bentuk dan corak manapun. Secara teoritis terdapat enam elemen utama yang membentuk pemerintah daerah, yaitu:<sup>108</sup>

1. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Adanya kelembagaan yang merupakan penempatan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah.
3. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan.
4. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah
5. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari waki-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.
6. Adanya manajemen pelayanan umum (*public services*) sebagai “*end product*” dari pemerintah daerah, agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel.

Secara filosofis, sinergi dari keenam elemen pokok pemerintah daerah dimaksud akan dapat memberdayakan pemerintah daerah agar dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel. Hal ini sejalan dengan alur pikir teoritik yang berkembang secara universal bahwa pemerintahan daerah dengan otonominya ditujukan untuk mencapai dua tujuan utama, yaitu tujuan politis dan tujuan administratif.

Perubahan mendasar terhadap tata pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Pemda 2004 dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan Daerah 2004 membawa implikasi pada pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah. Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah yang sedasar dengan konsepsi pemerintahan *good financial governance* patut dikemukakan pandangan universal dari

---

<sup>108</sup> I Made Suwandi, *log.cit*, hal: 2

world bank sebagaimana dikemukakan di atas tentang karakteristik *good financial governance*. World bank telah mensinonimkan paradigma *good financial governance* dengan suatu tatanan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan makna terdalam demokrasi yang efisien, menghindari salah alokasi dana dan investasi serta pencegahan terjadinya korupsi baik secara politik maupun administratif.

Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas program-programnya, serta mampu eksis dan unggul dalam persaingan yang semakin ketat dalam lingkungan yang berubah sangat cepat seperti dewasa ini, maka instansi pemerintah harus terus menerus melakukan perubahan ke arah perbaikan. Perubahan tersebut harus disusun dalam suatu tahapan yang konsisten dan berkelanjutan, sehingga dapat meningkatkan akuntabilitas dan kinerja yang berorientasi kepada pencapaian hasil dan mewujudkan *good financial governance*.<sup>109</sup>

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah dan dinamika penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan pada masyarakat perlu diwujudkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang efektif, efisien dan transparan serta akuntabel. Program-program pembangunan bidang keuangan daerah guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui optimalisasi sumber-sumber pendanaan dan potensi yang dimiliki secara efisien, efektif, transparan dan akuntabel dilaksanakan melalui program peningkatan pengelolaan keuangan dan aset daerah.

Hal tersebut dalam hal pengelolaan keuangan daerah berarti bahwa yang dibutuhkan sekarang adalah pengembangan berbagai reformasi yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah yang meliputi, Reformasi Sistem Pembiayaan (*financing*

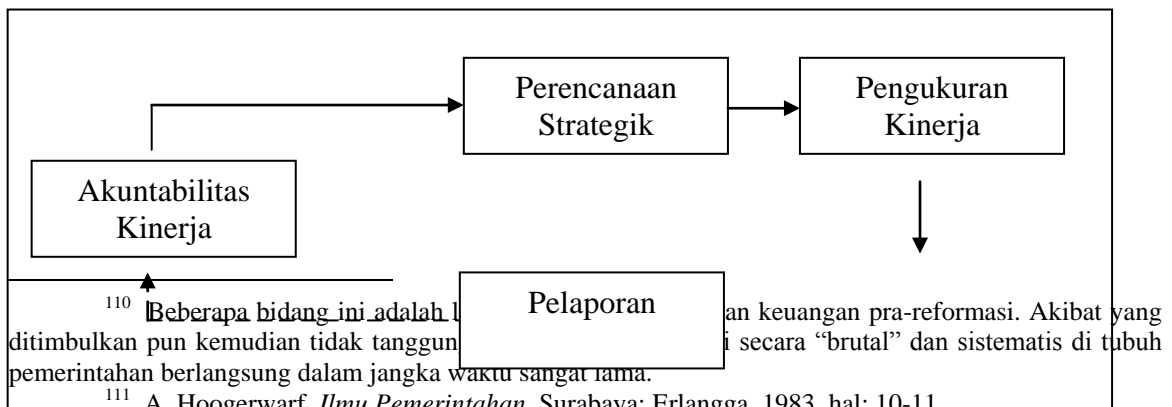
---

<sup>109</sup> Sedarmayanti, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah; Upaya Membangun Organisasi Efektif Dan Efisien Melalui Restrukturisasi Dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hal: 23-24

reform), Reformasi Sistem Penganggaran (*budgeting reform*), Reformasi Sistem Akuntansi (*accounting reform*), Reformasi Sistem Pemeriksaan (*audit reform*), dan Reformasi Sistem Manajemen Keuangan (*financial management reform*) daerah.<sup>110</sup> Untuk konteks pengelolaan keuangan, hal ini tampaknya sudah tidak bisa ditawar-tawar. Karena inti dari pengelolaan keuangan dengan baik terletak pada baiknya komponen ini. Adapun keterangan spesifik selanjutnya adalah merupakan pengembangan. Maka, dari sini pula kriteria *good governance* akan terwujud, khususnya permasalahan keuangan.

Tuntutan pembaruan sistem pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah agar pengelolaan keuangan rakyat dilakukan secara transparan berdasarkan makna demokrasi dengan mendasarkan kepada konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabilitas publik.<sup>111</sup> Orientasi aplikatif demikian dalam pemikiran Walter Williams dapat dinggap sebagai penerapan secara nyata pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah yang memiliki *implementation capacity*.<sup>112</sup>

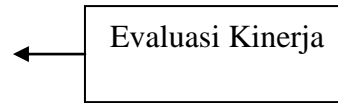
Lebih jelas terkait dengan akuntabilitas untuk menuju *good governance* dalam pengelolaan keuangan ini dapat dilihat dari Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang tergambar dalam gambar berikut:



<sup>110</sup> Beberapa bidang ini adalah [...] ditimbulkan pun kemudian tidak tanggung pemerintah berlangsung dalam jangka waktu sangat lama.

<sup>111</sup> A. Hoogerwarf, *Ilmu Pemerintahan*, Surabaya: Erlangga, 1983, hal: 10-11

<sup>112</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hal: 47



artinya bahwa pengelolaan keuangan yang sehat dan sejalan dengan dasar *good financial governance* adalah pengelolaan yang mampu untuk dipertanggung jawabkan pada masyarakat. Sehingga dengan demikian pelaksanaannya pun diharapkan tetap mengedepankan kepentingan masyarakat.<sup>113</sup>

Adapun terkait dengan penerapannya, konsep ini tampak masih "asing" di daerah-daerah. Daerah-daerah otonom tampak masih menggunakan "cara sendiri" yang disesuaikan dengan pemerintahan daerah masing-masing sehingga tidak seragam. Dalam ketidakseragaman ini, pemikiran yang dituangkan oleh banyak pakar dalam berbagai tulisannya terlihat lebih mempengaruhi. Tidak berarti berdampak negatif. Tapi justru menguntungkan bagi daerah-daerah karena dapat menerapkan konsep yang betul-betul sesuai dengan kondisi di daerah terkait.

Pheni Chalid misalnya, yang lebih menekankan bahwa pengelolaan keuangan daerah akan lebih baik jika difokuskan pada penyusunan anggaran. Dasar pikir yang diterapkan, bahwa pada dasarnya, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mencerminkan kerangka kebijakan publik yang memuat hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat dalam format pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Dari sini, Chalid merumuskan, terdapat empat hal yang menjadi norma penyusunan anggaran, yaitu transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi

---

<sup>113</sup> Shabhi Mahmashani, *Investasi dan Pengelolaan Keuangan Daerah Menuju Good Financial Governance*, laporan penelitian, 2007, hal:21-22

dan efektifitas anggaran.<sup>114</sup> Maka, kelancaran implementasi keempat norma tersebut, Chalid meyakinkan pengelolaan keuangan dengan baik akan tercipta di daerah.

Adapun, dalam dataran internasional, karakteristik *Good Financial Governance*, sebagaimana dirumuskan UNDP, perlu pula dijadikan pertimbangan dalam menentukan ukuran. Menurut UNDP, karakteristik *Good Financial Governance* meliputi, *participation* (keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan), *rule of law* (kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu), *transparency* (kebebasan memperoleh informasi), *responsiveness* (lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder), *concensus orientation* (berorientasi pada kepentingan masyarakat luas). *Equity* (setiap masyarakat memperoleh kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan), *efficiency and effectiveness* (dilakukan dengan efektif dan efisien), *accountability* (pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan), *strategic vision* (memiliki visi jauh ke depan). Maka, wujud nyata pengelolaan keuangan daerah yang bertumpu pada tatanan *Good Financial Governance* yang dewasa ini telah menjadi pola dinamik penyelenggaraan Negara di Seantero Dunia yang digolongkan menuju kemantapan demokrasi, adalah pengelolaan keuangan, baik pusat maupun di tingkat daerah, harus bernuansa solid, bertanggung jawab, efisien, dan efektif, serta diselenggarakan secara partisipatif.<sup>115</sup>

Mengikuti karakteristik *Good Financial Governance* yang berupa *rule of law* berarti pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan berdasarkan panduan pengaturan hukum yang menjamin perlindungan hukum (*legal protection*) bagi warga Negara secara integratif dan konstruktif. Bahkan status institusi hukum itu tersebut harus mampu

---

<sup>114</sup> Baca lebih detail dalam, Pheni Chalid, *op.cit*, hal: 49-59

<sup>115</sup> Soekarwo, *op.cit*, hal: 70

mengkonstruksi tatanan pengelolaan keuangan daerah yang menjamin *financial sustainability*.<sup>116</sup>

Rumusan-rumusan dasar yang dikemukakan para pakar dan organisasi internasional semacam UNDP pada dasarnya sama seperti rumusan Undang-Undang Keuangan Negara. Hanya saja, model pendekatannya yang berbeda, karena dalam Undang-Undang tersebut tidak diatur sedemikian rupa mengenai hal mana yang terlebih dahulu diperkuat dalam pengelolaan keuangan di daerah tertentu.

### **C. Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara Dalam Konsep *Good Financial Governance***

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada dasarnya merupakan rencana keuangan mengenai pendapatan yang digunakan Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk menyelenggarakan pelayanan umum dan pembangunan dalam satu tahun anggaran. Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah yang disusun berdasarkan pendekatan kinerja berarti bahwa setiap alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atau hasil yang diharapkan dapat dicapai.

Pencapaian kinerja keuangan Pemerintah Daerah atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah dalam satu tahun anggaran tertentu dapat diukur dengan standar pelayanan minimal tingkat efisiensi, ekonomi dan efektivitas kegiatan. Anggaran belanja daerah dibiayai dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan

---

<sup>116</sup> *Ibid*

berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan diuraikan dalam Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) untuk masing-masing unit kerja di lingkungan Pemerintah Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005 ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005 tanggal 19 Maret 2005 yang kemudian dirubah dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005, yang disahkan tanggal 15 Agustus tahun 2005. Pengelolaan pembukuan dan penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Sukamara dilakukan oleh Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kabupaten Sukamara yang terdiri dari Sub. Bagian Anggaran, Sub. Bagian Perbendaharaan dan Pembukuan, serta Sub. Bagian Verifikasi.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diperoleh pemerintah Kabupaten Sukamara dari periode keperiode dinyatakan mengalami peningkatan.<sup>117</sup> Dalam pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005, disebutkan bahwa:<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Analisis ini dibatasi terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara Tahun 2005. Hal tersebut terkait dengan data yang diperoleh peneliti dari nara sumber dan data tertulis. Kepala Pemerintah dan Kepala Bagian Keuangan Kabupaten Sukamara, mengungkapkan bahwa tidak ada perubahan yang signifikan mengenai sistem pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara dari awal berdiri hingga laporan terakhirnya pada tahun 2005. Perbedaan hanya pada jumlah pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dari tahun ke tahun saja. Ringkasan wawancara yang dilakukan penulis dengan Bupati Kabupaten Sukamara dan Kepala Bagian Keuangan Kabupaten Sukamara pada tanggal 10 Juli 2007

<sup>118</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Sukamara Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005. data ini sesuai dengan data



Pasal 1

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sukamara tahun Anggaran 2005 Semula Berjumlah Rp. 138.950.223.500.- Bertambah Sejumlah Rp. 19.442.756.179,- Sehingga Menjadi Rp. 158.392.979.878,- Dengan Rincian Sebagai Berikut :

1. Pendapatan	
a. Semula	Rp. 126.950.223.500,-
b. Bertambah/(Berkurang)	Rp. 16.961.729.145,-
Jumlah Pendapatan Setelah Perubahan	Rp. 143.911.952.645,-
2. Belanja	
a. Semula	Rp. 138.950.223.500,-
b. Berjumlah/(Berkurang)	Rp. 19.442.756.379,-
Jumlah Belanja Setelah Perubahan	Rp. 158.392.979.878,-
<b>Surplus/(Defisit)</b>	<b><u>Rp. (14.481.027.233,-)</u></b>
3. Pembiayaan	
a. Penerimaan	
1. Semula	Rp. 13.000.000.000,-
2. Bertambah/(Berkurang)	Rp. 2.481.027.233,-
Jumlah Penerimaan Setelah Perubahan	Rp. 15.481.027.233,-
b. Pengeluaran	
1. Semula	Rp. 1.000.000.000,-
2. Bertambah/(Berkurang)	Rp. -
Jumlah Pengeluaran Setelah Perubahan	Rp. 1.000.000.000,-
<b>Jumlah Pembiayaan Bersih Setelah Perubahan</b>	<b><u>Rp. 14.481.027.233,-</u></b>

---

yang diperoleh pada saat wawancara dengan kepala pemerintah Kabupaten Sukamara, dan data sebagaimana yang dilaporkan kepada Badan Pengawas Keuangan Kalimantan Tengah.

Secara umum, menurut Laporan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPKRI) setelah mengadakan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Daerah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005 menyatakan bahwa Pembukuan dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran. 2005, belum mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengelolaan, Pengurusan dan Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.<sup>119</sup> Dalam Keputusan Menteri tersebut, sistem yang harus diterapkan adalah “sistem pembukuan ganda” (*double entry*) dengan dasar kas modifikasi. Adapun pencatatan dilakukan dengan menggunakan sistem “pembukuan tunggal” (*single entry*).

Penelaahan atas Sistem Pengendalian *intern* ini, oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, disajikan dalam lima bagian yang berkaitan dengan lima standar pengendalian intern yang meliputi; lingkungan pengendalian (*control environment*), penaksiran resiko (*risk assessment*), aktivitas pengendalian (*control activities*), informasi dan komunikasi (*information and communications*), dan pemantauan (*monitoring*).<sup>120</sup> Tiap bagian terdiri dari faktor utama untuk dipertimbangkan ketika mengkaji pengendalian intern yang berkaitan dengan standar tertentu sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Faktor ini mewakili beberapa hal yang lebih penting yang ditujukan ke standar. Termasuk dalam setiap faktor adalah pokok bahasan (*points*) dan sub pokok

---

<sup>119</sup> Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Daerah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005 Di Sukamara Nomor: 273/S/XIV.6/09/2006 Tanggal: 8 September 2006, hal: 16

<sup>120</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Daerah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005*, 70-76

bahasan (*subsidiary points*) bahwa seharusnya dipertimbangkan oleh Pemerintah Daerah ketika mengarahkan faktor tersebut. Pokok bahasan (*points*) dan sub pokok bahasan (*subsidiary points*) tersebut dimaksudkan untuk membantu Pemerintah Daerah mempertimbangkan hal-hal spesifik yang dapat menunjukkan dimana tingkatan pengendalian intern dapat diterapkan. Pemerintah Daerah seharusnya menggunakan *judgment* ketika mempertimbangkan pokok bahasan (*points*) dan sub pokok bahasan (*subsidiary points*) untuk menentukan: (1) kemampuan diterapkannya pokok bahasan tersebut terhadap lingkungan, (2) apakah Pemerintah Daerah (*agency*) benar-benar mampu menerapkan, melaksanakan, atau menggunakan pokok bahasan (*points*), (3) beberapa hasil kelemahan pengendalian (*control weakness*) yang nyata, dan (4) pengembangan pokok bahasan yang mana yang berdampak pada kemampuan Pemerintah Daerah mencapai tujuan dan misinya.<sup>121</sup>

Penelaahan atas Sistem Pengendalian Intern ini berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan badan pengawas keuangan memperoleh kesimpulan tentang pengendalian intern sebagai hal yang berkaitan dengan standar khusus. Terdapat beberapa kelemahan yang terdapat di dalam tubuh aparatur pemerintah daerah Kabupaten Sukamara, khususnya aparatur keuangannya. dari penelaahan teridentifikasi beberapa kelemahan pengendalian keuangan daerah yang seharusnya diantisipasi sejak awal. Kelemahan tersebut terjadi karena adanya kebijakan, prosedur dan pencatatan yang tidak sesuai ketentuan, yang dapat diungkapkan sebagai berikut:

1. Lingkungan Pengendalian (*Control Environment*).

Kabupaten Sukamara dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Katingan, Kabupaten Sukamara, Kabupaten

---

<sup>121</sup> *Ibid*, hal: 75-76

Seruyan, Kabupaten Gunung Mas, Kabupaten Pulang Pisau, Kabupaten Murung Raya dan Kabupaten Barito Timur di Propinsi Kalimantan Tengah. Secara umum hasil evaluasi menunjukkan bahwa Sistem Pengendalian Internal untuk pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005 belum memadai, seperti diuraikan sebagai berikut:<sup>122</sup>

a. Integritas dan Nilai Etika.

Aspek ini dinilai dengan mengamati sejauh mana integritas dan nilai etika dari segenap Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dan pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam memahami dan menjalankan tugas pokok fungsi (*tupoksi*) masing-masing khususnya mengenai pengelolaan keuangan daerah. Sebagai Kabupaten yang relatif baru terbentuk dengan keterbatasan tenaga, sarana, pengetahuan/pengalaman dalam melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang baik, merupakan suatu hambatan dalam mencapai kinerja yang diharapkan sekaligus juga peluang bagi pejabat/pegawai yang integritas, pemahaman dan penghayatan nilai etikanya rendah untuk melakukan penyimpangan dan mengambil keuntungan pribadi/ kelompok. Hasil pengamatan menunjukkan bahwa hampir semua pemegang kas yang masih kurang optimal dalam menjalankan tupoksinya terutama penyampaian sisa kas uang muka masih melewati batas yang ditetapkan yaitu tanggal 10 bulan berikutnya.

b. Komitmen untuk Kompetensi

Kebijakan yang diambil oleh Pimpinan Pemerintah Daerah dalam Paparan Bupati Sukamara Dalam Rangka”Pelaksanaan Program Tata Pemerintahan Yang Baik (*good governance*) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukamara” tanggal 12 Desember

---

<sup>122</sup> Analisis terhadap laporan perwakilan Badan Pengawas Keuangan Republik Indonesia di Banjarmasin. Nomor: 273/S/XIV.6/09/2006

2006, sebenarnya telah menunjukkan adanya komitmen untuk kompetensi dalam upaya meningkatkan pengetahuan dan keterampilan pegawai. Hal ini ditunjukkan dengan adanya usaha untuk memperbaiki sistem yang ada dengan meningkatkan kemampuan dan pengetahuan Sumber Daya Manusia terhadap perkembangan peraturan tentang sistem dan pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana *include* dalam paparan Kepala Daerah Kabupaten Sukamara.<sup>123</sup> Salah satu hal yang mungkin masih perlu mendapatkan perhatian lebih adalah kurang optimalnya kompetensi pegawai pada bidang pekerjaannya, sehingga diperlukan kebijakan penempatan pegawai melalui prinsip penempatan orang yang sesuai pada bidang pekerjaannya. Berdasarkan hasil pemeriksaan pengendalian intern, dalam hal tersebut terdapat kekurangan antara lain:<sup>124</sup>

- 1) Belum sepenuhnya sub bagian anggaran mempedomani peraturan dalam menyusun anggaran belanja daerah, seperti adanya SKO yang melebihi pagu anggaran sesuai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini terjadi karena dalam penerbitan SKO didasarkan pada DASK unit kerja yang ternyata tidak sama dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini menjadi salah satu kelemahan utama dalam proses penyusunan Laporan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah kabupaten Sukamara pada tahun 2005.
- 2) Staf pelaksana di sub Bagian Perbendaharaan yang mengelola penerbitan SPM belum membuat dokumen Register SPM yang digunakan sebagai salah satu alat kontrol dan monitoring atas keluarnya SPM sebagai satu-satunya media pengeluaran kas dari kas Daerah. Hal ini salah satunya disebabkan pada sub bagian ini termasuk sebagai unit

---

<sup>123</sup> Hal semacam ini juga telah diungkapkan oleh Kepala Daerah Kabupaten Sukamara sejak awal Mekarnya Sukamara menjadi satu Kabupaten. Baca lebih lengkap dalam [http://jkt3.detiknews.com/index.php/detik\\_read](http://jkt3.detiknews.com/index.php/detik_read)

<sup>124</sup> Badan Pemeriksa Keuangan RI, *ibid*, hal: 60

pencatat sekaligus verifikasi atas SPMU-BT, sehingga proses dokumentasi atas terbitnya SPM tidak dapat dikakukan karena tingginya volume pekerjaan.

- 3) Verifikasi yang dilakukan Sub Bagian Verifikasi kurang memadai, hal ini terlihat dengan tidak diverifikasinya SPP dan kelengkapan bukti pada SPMU BT, dimana hal tersebut dilakukan oleh bagian Perbendaharaan sebagai Sub Bagian yang menerbitkan SPMU. Untuk SPMU PK juga tidak semuanya diverifikasi secara rutin, hal ini mengakibatkan masih terdapat Surat Pertanggungjawaban yang belum diverifikasi sampai dengan pemeriksaan dilakukan. Meskipun hal ini juga diakibatkan terlambatnya Pemegang Kas dalam menyampaikan Surat Pertanggungjawaban. Sistem yang ada juga menciptakan kondisi tersebut, dimana sistem Pengisian Kas tidak mensyaratkan Surat Pertanggungjawaban bulan sebelumnya. Salah satu hal yang mungkin menjadi nilai positif bagi Pemerintah Kabupaten Sukamara untuk lebih baik di masa mendatang adalah adanya komitmen dari Manajemen dan staff pelaksana untuk berbuat lebih baik di masa mendatang.

c. Filosofi dan Gaya Operasional Manajemen<sup>125</sup>

Aspek filosofi dan gaya operasional manajemen dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005 belum memadai. Hal ini terlihat dengan belum ada aturan yang jelas tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah serta Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah. Sistem dan Prosedur yang diterapkan masih didasarkan pada Peraturan yang mendasari sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 105 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengelolaan, Pengurusan dan Pertanggungjawaban Pengelolaan

---

<sup>125</sup> *Ibid*, hal: 63

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam hal ini aplikasi atas Peraturan tersebut belum dituangkan dalam suatu rangkaian sistematis suatu sistem dan prosedur yang dapat diterapkan di Kabupaten Sukamara. Peraturan yang ada tersebut memang mengatur secara garis besar tentang sistem dan prosedur yang harusnya diterapkan, namun masih perlu diterjemahkan dalam sistem dan prosedur yang sesuai dengan daerah masing-masing, mengingat terbatasnya jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia.

d. Struktur Organisasi.

Struktur organisasi memfasilitasi seluruh alur informasi Pemerintah Daerah. Tersentralisasi atau terdesentralisasinya suatu struktur organisasi, memperlihatkan sifat kegiatannya, dan eksekutif menjabarkan hal tersebut secara jelas pertimbangan dan faktor-faktor apa saja yang diambil dalam menentukan struktur organisasi yang tepat dan sesuai dengan sistem yang dijalankan dan Sumber Daya Manusia yang dimiliki.<sup>126</sup> Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Sukamara ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 07 tahun 2003.<sup>127</sup> Perda-Perda tersebut telah mengatur kedudukan, tugas pokok, fungsi, kewenangan dan susunan organisasi masing-masing satuan kerja di pemerintahan. Sedangkan untuk Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja sekretarian Daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 04 tahun 2003.<sup>128</sup> Berdasarkan Perda tersebut, untuk bagian Keuangan terbagi dalam 3 Sub Bagian, yaitu Anggaran, Verifikasi dan Pembukuan. Sedangkan untuk Perbendaharaan selama ini difungsikan pada Sub bagian Pembukuan. Hal ini menjadi salah satu kelemahan mendasar dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Sukamara.

e. Pembagian Wewenang dan Pembebanan Tanggung Jawab

---

<sup>126</sup> <http://www.depkeu.go.id>

<sup>127</sup> Lihat pasal 8

<sup>128</sup> Lihat pada pasal 11

Pembagian wewenang dan pembebanan tanggungjawab belum dilakukan sesuai dengan uraian deskripsi tugas pokok dan fungsi masing-masing satuan kerja di pemerintahan daerah. Terbatasnya Sumber Daya Manusia baik dari segi jumlah maupun kualitas yang biasa terjadi pada daerah pemekaran menjadi kendala utama dalam pembagian wewenang dan pembebanan tanggung jawab. Belum adanya staff yang memenuhi syarat untuk menjadi kepala sub bagian di bagian keuangan juga menjadikan kurang adanya koordinasi yang baik antar sub bagian tersebut. Dengan kata lain, kesemuanya dikoordinir oleh Kepala Bagian yang tidak mungkin dapat mengcover semua detail pekerjaan. Sehingga yang terjadi adalah semua staf di bagian keuangan mengerjakan secara bersama-sama pekerjaan sesuai kebutuhan, artinya pekerjaan yang mendesak dilakukan oleh staf secara beramai-ramai mengingat tingginya volume pekerjaan dan menjadikan tanggungjawab dalam sub bagian ada yang tidak dapat dilaksanakan.

f. Kebijakan dan Praktik Sumber Daya Manusia (SDM)

Kebijakan yang diambil dalam penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara umum telah mengacu pada Peraturan Perundangan. Namun hal yang mungkin masih perlu mendapatkan perhatian dimasa yang akan datang adalah masalah kebijakan atas bantuan. Antara lain yang ditemukan adalah:<sup>129</sup>

- 1) Pemberian bantuan yang tidak sepenuhnya mengacu pada peraturan yang berlaku, khususnya dalam masalah diberikannya bantuan secara rutin yang menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini dikarenakan kebijakan yang

---

<sup>129</sup> Hasil analisis dari Paparan Bupati Sukamara dalam rangka pelaksanaan program tata pemerintahan yang baik (good governance) di lingkungan pemerintah Kabupaten Sukamara, tahun 2006.



memandang pos Bantuan ini bisa digunakan sebagai pos terbuka yang leluasa digunakan sebagai media pengeluaran.

- 2) Selain hal-hal tersebut, mekanisme pengeluaran dan kebijakan pemberian bantuan juga perlu mendapatkan perhatian lebih, sehingga dapat diyakinkan bahwa bantuan tidak disalahgunakan oleh penerima mengingat masalah bantuan ini tidak dapat dituntut imbal balik bagi Pemerintah Daerah. Praktik sumber daya manusia pada Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Barat berjalan dengan baik dan sistem pelaporan keuangan telah diterapkan untuk menyajikan tercapainya kemajuan operasi. Meskipun demikian penempatan pegawai masih perlu penyempurnaan dengan mendasarkan pada kemampuan, pengalaman dan latar belakang pendidikan pegawai yang bersangkutan.

## 2. Penaksiran Resiko (*risk assessment*)

Prakondisi terhadap penaksiran resiko harus ditetapkan dengan jelas, konsisten terhadap tujuan dan cita-cita Pemerintah Daerah baik di tingkat entitas maupun aktivitas (program atau misi). Sekali tujuan telah ditetapkan, Pemerintah Daerah secara efektif dan efisien perlu untuk mengidentifikasi resiko yang dapat menghalangi pencapaian tujuan tersebut pada tingkat aktivitas dan entitas. Pengendalian intern harus memberikan suatu penaksiran resiko yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah baik yang berasal dari pihak internal maupun eksternal. Dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005, Pemerintah Kabupaten Sukamara menghadapi resiko terjadinya pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang kurang secara tidak baik dikarenakan hal-hal sebagai berikut:<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Badan Pemeriksa Keuangan RI, *op.cit*, hal: 69

- Keterbatasan staf Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kabupaten Sukamara baik dari segi jumlah maupun kompetensi beresiko terhadap kelancaran proses pembukuan, verifikasi maupun pelaporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- Tidak adanya sistem pengendalian yang memadai, sehingga resiko terjadinya penyelewengan atas belanja daerah dan timbulnya salah saji dalam laporan keuangan masih relatif besar.

Berdasarkan hal-hal di atas, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat cukup resiko atas pengelolaan keuangan daerah yang baik.

### 3. Informasi dan Komunikasi (*information and communications*)

Sistem Pembukuan dan Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun Anggaran 2005 diselenggarakan berdasarkan sistem pembukuan tunggal (*single entry*).<sup>131</sup> Untuk menjalankan sistem tersebut, Pemerintah Kabupaten Sukamara belum menjalankan sistem komputerisasi dalam proses penganggaran, penyusunan dan penetapan serta pembukuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan kemampuan para pegawai dalam mengumpulkan, menganalisis data menjadi informasi dalam pengambilan keputusan dan disesuaikan dengan kondisi, sarana dan prasarana komunikasi yang tersedia. Sehingga masih dimungkinkan kesalahan-kesalahan sebagai akibat human error yang menjadikan terjadinya kesalahan-kesalahan mendasar yang seharusnya tidak perlu terjadi, seperti DASK yang berbeda dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam beberapa hal, kurangnya koordinasi dengan pihak propinsi dan pusat juga mengakibatkan adanya beberapa salah saji dalam laporan keuangan pemerintah

---

<sup>131</sup> <http://www.lamandau.go.id/templates>

Kabupaten Sukamara berkaitan dengan penerimaan daerah. Pemotongan langsung atas Dana Perimbangan dari Propinsi dan upah pungut Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang langsung dibagikan menjadikan nilai realisasi pendapatan daerah yang disajikan tidak menggambarkan nilai sebenarnya. Namun secara umum, sistem yang dijalankan Pemerintah Kabupaten Sukamara telah mampu menyajikan laporan realisasi pelaksanaan kegiatan yang berupa laporan Triwulan I, Triwulan II, Triwulan III dan Triwulan IV serta telah menyajikan Laporan Keuangan Daerah berupa Laporan Realisasi Anggaran, dan Laporan Aliran Kas.<sup>132</sup>

#### 4. Aktivitas Pengendalian (*monitoring*)

Untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan daerah telah sesuai dengan aturan yang ada maka Pemerintah Kabupaten Sukamara telah melakukan aktivitas pengendalian. Berdasarkan hasil penelusuran atas pengendalian intern, dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>133</sup>

##### a. Persetujuan (*approval*)

Proses persetujuan atas Penerimaan Kas di Kabupaten Sukamara secara umum telah sesuai dengan peraturan yang berlaku meskipun masih terdapat penerimaan yang diterimakan belum secara brutto. Namun pengendalian dalam prosedur Pengeluaran Kas masih lemah, dimana terdapat pengeluaran SPMU sebelum Surat Pertanggungjawaban atas SPMU sebelumnya diverifikasi dan disahkan. Sistem yang diberlakukan untuk tahun Anggaran 2005 belum mensyaratkan Surat Pertanggungjawaban bulan sebelumnya sebagai syarat terbitnya SPMU PK. Hal ini menjadikan pengisian kas bisa terus dilakukan oleh unit kerja sebelum menyerahkan Surat Pertanggungjawabannya.

---

<sup>132</sup> Badan Pemeriksa Keuangan RI, *op.cit*, hal: 71

<sup>133</sup> *Ibid*, hal: 73-76

b. Otorisasi (*authorizations*)

Proses otorisasi dalam penandatanganan dan atau pengesahan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran kas dan penerimaan kas telah berjalan baik dan sesuai dengan peraturan yang ada. Otorisasi dalam penandatanganan SPMU telah dilakukan berjenjang sesuai jumlah yang dicairkan.

c. Verifikasi (*verifications*)

Proses verifikasi tidak berjalan dengan baik, hal ini dilihat dari tidak diverifikasinya sebagian Surat Pertanggungjawaban dan keterlambatan verifikasi atas Surat Pertanggungjawaban yang ada, serta pengembalian sisa UUDP mengalami keterlambatan.

d. Rekonsiliasi (*reconciliations*)

Rekonsiliasi dilakukan dengan memadai, yaitu antara Sub Bagian Pembukuan, Pemegang Kas dan PT Bank Pembangunan Kalteng, sehingga Laporan yang disajikan cukup relevan dan *reliable*.

e. Aktivitas Pengamanan (*security activity*)

Pengamanan terhadap aset daerah berjalan cukup baik, dari segi pengamanan fisik. Namun pengamanan dokumen berupa inventaris barang daerah yang belum dilakukan sesuai ketentuan yang ada.

f. Dokumentasi (*documentations*)

Sistem dokumentasi yang ada kurang berjalan dengan baik. Dokumentasi bukti transaksi, buku-buku besar, jurnal-jurnal, dan laporan-laporan belum dibuat secara memadai. Aktivitas Pengendalian Intern seperti tersebut diatas kurang didukung dengan sistem dan prosedur kerja yang memadai. Proses pencatatan dilakukan sebagai aktivitas

yang sejalan dengan pengeluaran SPMU tetapi tidak dilakukan sejalan dengan Verifikasi. Hal ini dimungkinkan karena prosedur pencatatan tidak atas hasil verifikasi yang dilakukan oleh Sub Bagian Verifikasi, melainkan SPMU yang dikeluarkan dan dikonfirmasi kembali kepada pengguna Anggaran. Verifikasi dilakukan sebagai suatu aktivitas tersendiri yang tidak ada hubungan dengan sistem pencatatan. Sehingga angka yang disajikan dalam laporan keuangan bukan merupakan penyajian angka yang telah diverifikasi atau yang sah dan meyakinkan.

#### **D. Faktor Penghambat dan Pendukung Dalam Pengelolaan Keuangan**

##### **di Kabupaten Sukamara**

##### **D.1. Faktor Penghambat**

Ada dua faktor utama yang menjadi hambatan dalam penerapan konsep pengelolaan keuangan yang baik (*good financial governance*) sebagaimana yang telah dirumuskan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara. Dua faktor itu adalah: *pertama*: dalam hal formalisasi, belum adanya aturan yang jelas (konkrit) untuk mewujudkan (memformalkan) konsep *Good Financial Governance* yang telah ada ke dalam sebuah Peraturan Daerah (Perda). *Kedua*: dalam hal teknisnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara belum memiliki pengalaman yang cukup untuk melaksanakan konsep *Good Financial Governance*, sehingga besarnya tingkat potensi daerah tidak diimbangi dengan kompetensi yang dimiliki Aparatur Daerah, khususnya dalam menangani keuangan daerah. Selain faktor utama diatas, infrastruktur yang belum baik juga menjadi salah satu faktor penghambat Pemerintah Sukamara dalam mengelola keuangan.

##### **D.2. Faktor Pendukung**

Selain faktor penghambat dalam pengelolaan keuangan di Kabupaten Sukamara seperti yang telah dijabarkan diatas, ada juga faktor pendukung Pemerintah Sukamara dalam melakukan pengelolaan keuangan di Kabupaten Sukamara, faktor pendukung dalam pengelolaan keuangan di Kabupaten Sukamara tersebut antara lain: Sumber Daya Alam yang melimpah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah akan lebih baik lagi apabila Sumber Daya Alam yang melimpah tersebut di imbangi dengan Aparatur Daerah yang lebih berpengalaman lagi dalam pengelolaannya.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pada pembahasan pada bab-bab di atas, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut:

1. Secara umum, konsep pengelolaan keuangan yang baik (*good financial governace*) yang menjadi pedoman dalam mengelola keuangan pemerintahan, baik pusat maupun daerah, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah (perubahan atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Undang-Undang ini adalah dasar (induk) daripada Undang-Undang yang berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah. Dalam konteks keuangan daerah, setiap daerah akan mengkonkritkan aturan teknisnya dalam Peraturan Dearah. Dengan demikian, konsep-konsep pengelolaan keuangan yang baik sebagaimana banyak dirumuskan akan dituangkan daerah terkait dengan mempedomani Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Hingga saat ini, mengenai pengelolaan keuangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, kedua Undang-Undang tersebut masih terbilang efektif dalam mewujudkan pengelolaan keuangan dengan baik.

2. Secara konseptual, pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Sukamara Propinsi Kalimantan Tengah telah sesuai dengan konsep pengelolaan keuangan yang baik menurut aturan Perundang-Undangan yang berlaku. Konsep yang ditekankan dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten tersebut adalah pengelolaan keuangan berbasis kinerja. Adapun dalam pelaksanaannya, masih terdapat beberapa hal yang tidak sesuai dengan konsep (pengelolaan keuangan yang baik) sebagaimana dirumuskan. Secara garis besar, hal tersebut disebabkan karena daerah tersebut adalah daerah yang baru mekar.
3. Ada dua faktor yang menjadi hambatan dalam penerapan konsep pengelolaan keuangan yang baik (*good financial governance*) sebagaimana yang telah dirumuskan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara. Dua faktor itu adalah: *pertama*: dalam hal formalisasi, belum adanya aturan yang jelas (konkrit) untuk mewujudkan (memformalkan) konsep GFG yang telah ada ke dalam sebuah Peraturan Daerah. *Kedua*: dalam hal teknisnya, Pemerintah Daerah kabupaten Sukamara belum memiliki pengalaman yang cukup untuk melaksanakan konsep GFG, sehingga besarnya tingkat potensi Sumber Daya Alam yang dimiliki daerah tersebut tidak diimbangi dengan kompetensi Sumber Daya Manusia yang baik.

## **B. Saran**

Ada beberapa saran yang diharapkan dapat membangun pengelolaan keuangan yang baik di tingkat pusat dan daerah, khususnya di Kabupaten Sukamara Propinsi Kalimantan Tengah, sesuai dengan tuntutan jaman yang terus berkembang:



1. Perkembangan jaman yang dialami negara dan daerah dari waktu ke waktu tidak akan pernah berhenti. Perkembangan itu pula yang akan selalu menuntut agar pengembangan di segala hal yang berkaitan dengannya, dilakukan secepat mungkin. Untuk mengimbangi perkembangan itu, pengkajian ulang dengan mempertimbangkan konteks perkembangan saat ini harus tetap dilakukan terhadap aturan Perundang-Undangan yang ada. Dalam hal ini, tim pembentuk legislasi negara dan daerah harus memiliki ketanggapan yang lebih dalam memantaunya, khususnya dalam hal-hal yang berkaitan dengan hak publik, termasuk mengenai pengelolaan keuangan negara dan daerah. Adapun dalam pengembangan konsep, para pakar hukum keuangan negara tampaknya dituntut pula memunculkan konsep yang lebih konstruktif dari konsep-konsep pengelolaan keuangan yang telah ada.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara harus tegas dalam menentukan arah pengelolaan keuangan daerah sehingga kekeliruan dan potensi aparaturnya dalam melakukan penyimpangan keuangan dapat diminimalisir dan ditiadakan. Langkah utama yang paling logis dan strategis adalah dengan percepatan formalisasi aturan yang telah terkonsep utuh, bahkan sosialisasi awal telah dilakukan.
3. Sebagai daerah yang baru lahir, Pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara tentu harus banyak belajar dari daerah yang telah "mengecap garam" terlebih dahulu. Menyelenggarakan daerah tidak dapat hanya mengandalkan potensi Sumber Daya Alam yang besar dan Sumber Daya Manusia yang memadai, melainkan faktor pengalaman termasuk salah satu faktor penentu. Maka, hal yang paling efektif dan efisien dalam mengatasi kurangnya pengalaman pemerintah Daerah Kabupaten Sukamara dalam menyelenggarakan pemerintahan, khususnya dalam masalah

pengelolaan keuangan, maka program studi banding dan pengkaderan harus dilakukan sejak dini dan berkelanjutan.



## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku, Jurnal dan Makalah:**

A. Hoogerwarf, *Ilmu Pemerintahan*. Surabaya: Erlangga. 1983

Afan Gaffar, Syaukani, Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003

- Ajianto Dwi Nugroho, *Temuan Hasil Penelitian Desentralisasi*, makalah disampaikan pada Lokakarya nasional Desentralisasi, diselenggarakan oleh YAPPIKA, Jakarta, tanggal 28-29 Agustus 2006
- Edi suandi Hamid (editor), *Memperkokoh Otonomi Daerah; Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, Yogyakarta: UII Press, 2004
- HAW. Widjaja, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Jakarta: Rajawali Press, 2003
- H. Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001
- Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993
- \_\_\_\_\_, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1995
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia; Idenifikasi Beberapa Factor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2001
- M. Ryaas Rasyid. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Yarsif Watampone, Jakarta, 1999
- M. Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta: BPFE, 2003
- Mahmud Sa'id, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonsia*, Malang: Universitas Muhammadiyah Prees, 2005.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Penerbit Andi, 2002
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintahan dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992.
- Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Erlangga, Jakarta, 2004
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2005
- Nick Devas, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, et.al.,1989

Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: PT INDEKS Kelompok GRAMEDIA, 2006

Peni Chalid, *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi: Tantangan dan Hambatan* Surabaya: Erlangga, 2005

Sedarmayanti, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah; Upaya Membangun Organisasi Efektif Dan Efisien Melalui Restrukturisasi Dan Pemberdayaan*. Bandung: Mandar Maju, 2003.

Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005.

Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1991.

Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta: Liberty, 1995

Soewarno Handayaniingrat *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*, Erlangga, Jakarta, 1982

Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, Penerbit BPFE, Yogyakarta, edisi V, cet: II, 2003

W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2006

Winarno Surakhmat, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar Metode Teknik*. Bandung: Tarsito, 1994

William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (terjemahan), Yogyakarta: UGM Press, 2000.

Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2002.

### **Laporan Penelitian dan Tesis:**

Bachrul Elmi, *Kebijakan Desentralisasi Fiskal Kaitannya dengan Hutang Luar Negeri Pemerintah Daerah Otonom*, dalam *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol 6 No. 4, Desember 2002.

Bhenyamin Hossein, *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi Dan Otonomi Daerah* disampaikan dalam "Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang" BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.

Eko Yulianto, *Demokrasi, Akuntabilitas Publik dan Pengawasan Keuangan Negara*, makalah, dalam Institute for Public Finance and Policy Studies Yogyakarta, Oktober 2000

I Made Suwandi, *Kebijakan Desentralisasi Masa Kini dan Pandangan Ke Depan*. Makalah Seminar Nasional "Kebijakan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Rangka Mendukung Suksesnya Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal. Jakarta", 2001.

Loina Lalolo Krina P., *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; Jakarta - Agustus 2003

Makalah disajikan pada seminar "Menciptakan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Memberdayakan Momentum Reformasi", Forum Inovasi dan Kepemerintahan yang Baik, Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Depok, 12 Juni 2001

Shabhi Mahmashani, *Investasi dan Pengelolaan Keuangan Daerah Menuju Good Financial Governance*, laporan penelitian, 2007,

L. M. Sobari. S, *Prinsip Good Governance Dalam Investasi Di Kota Yogyakarta* (Thesis), Universitas Gadjah Mada, Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik, Konsentrasi Politik Lokal Dan Otonomi Daerah Yogyakarta, 2005

#### **Media Internet:**

<http://www.google.com/search>

<http://www.tempointeraktif.com>

<http://www.sukamara.co.id>

<http://www.lamandau.go.id>

<http://www.lipi.go.id>

<http://www.blogger.com>

[www.pemantauperadilan.com](http://www.pemantauperadilan.com)

[http://www.nakertrans.go.id/statistik\\_trans](http://www.nakertrans.go.id/statistik_trans)

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar 1945 Pra dan Paska Amandemen

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan  
Pertanggungjawaban Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara  
Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Katingan,  
Kabupaten Sukamara, Kabupaten Seruyan, Kabupaten Gunung Mas, Kabupaten  
Pulang Pisau, Kabupaten Murung Raya dan Kabupaten Barito Timur di Propinsi  
Kalimantan Tengah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah

Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan  
Belanja Daerah Kabupaten Sukamara Tahun Anggaran 2005

Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi  
Pemerintah