

AKUNTABILITAS KEUANGAN DAERAH DALAM HUBUNGANNYA DENGAN GOOD GOVERNANCE

H. Imawan Sugiharto, SH.,MH.

ABSTRAK

Pembaharuan tata pemerintahan pada dasarnya tidak lepas dari hal-hal yang sudah ada sebelumnya. Oleh sebab itu langkah-langkah strategis perlu segera diupayakan untuk diwujudkan dan dilanjutkan dengan tindakan-tindakan operasional guna merealisasikan salah satu langkah strategis yang perlu dan harus dikembangkan saat ini adalah mewujudkan suatu iklim pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik pada dasarnya ditandai dengan 3 (tiga) pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu dengan lainnya, yaitu : transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Meskipun regulasi mengenai pengelolaan keuangan daerah telah dilakukan baik melalui Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah, akan tetapi satu hal yang tidak dapat ditinggalkan adalah mengenai pertanggungjawaban. Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah sudah seharusnya melakukan optimalisasi anggaran yang harus dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan daerah masih sangat memprihatinkan. Anggaran daerah, khususnya pengeluaran daerah belum mampu berperan sebagai insentif dalam mendorong laju pembangunan di daerah. Disamping itu, banyak ditemukan persoalan tentang pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas, serta kurang mencerminkan aspek ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Manajemen keuangan daerah, khususnya manajemen anggaran daerah, dalam konteks otonomi dan desentralisasi menduduki posisi yang sangat penting. Agar pemerintah daerah dapat mengelola anggaran daerah berdasarkan pada asas kewajaran ekonomi, efisien dan efektif, maka perencanaan anggaran daerah haruslah disusun berdasarkan pendekatan kinerja sebagaimana diamanatkan baik dalam prinsip-prinsip *good governance*.

Kata kunci : Akuntabilitas Keuangan Daerah , Good Governance

Pendahuluan

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi, krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun di sisi lain krisis tersebut juga memberikan berkah tersembunyi (*blessing in disguised*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang (*Mardiasmo, 2002*).

Dengan krisis ekonomi dan kepercayaan tersebut telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Tema sentral reformasi total tersebut adalah mewujudkan masyarakat madani, terciptanya *good governance*, dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan.

Krisis nasional tersebut, pada dasarnya tidak lepas dalam pengembangan sistem pemerintahan negara dan pembangunan yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip *good governance*. Perjuangan untuk melakukan reformasi di segala bidang pada dasarnya telah membuahkan dasar-dasar bidang tata pemerintahan, tidak bisa lepas dari hal-hal yang sudah ada sebelumnya. Pembaruan berarti mencoba membuat sesuatu yang baru, akan tetapi kebanyakan kita sudah terbiasa dengan pengalaman selama tiga puluh tahun. Lalu karena sudah terbiasa dengan pengalaman tersebut menjadi tradisi, maka kebiasaan itu telah dianggap benar.

Sementara kita sekarang tahun semua bahwa reformasi menuntut adanya perubahan dalam paradigma, dalam cara kita melihat persoalan. Begitu halnya dengan istilah *good governance*, adalah sesuatu yang baru

yang sekarang ini kemudian menjadi sesuatu yang umum, yang dibicarakan orang dimana-mana. Terlebih ketika badan-badan dunia, seperti IMF misalnya, menggunakan *good governance* sebagai sebuah kriteria dalam menggulirkan bantuannya (Ichlasul Amal, 2002).

Good governance sebagai suatu konsep mengandung arti yang mencakup banyak aspek kehidupan secara luas, baik dari aspek hukum, politik, ekonomi, sosial budaya. Demikian pula terkait dengan tugas fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif (negara) dan peran serta posisi sektor dunia usaha / pasar (swasta) sebagai domain-domain dari *good governance*. Penyelenggaraan pemerintahan yang mendasarkan pada konsep *good governance* harus menempatkan dan memposisikan antar domain tersebut pada posisi yang setara / sederajat (Budi Gutami, 2001).

Dalam berbagai kondisi selama ini banyak dibicarakan *governance* dalam konteks kebijakan pembangunan, yakni *good governance* yang mengkedepankan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi sebagai suatu prasyarat kondisional yang dibutuhkan dalam proses pengambilan dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan yang dibuat. Ini semua amat tergantung terhadap aktor-aktor yang terlibat didalamnya. Mewujudkan *good governance* jelas bukan merupakan pekerjaan yang gampang dalam keadaan masyarakat politik yang korup dan kekuatan *civil society* yang masih lemah, sebab kesuksesan *good governance* akan sangat ditentukan oleh kadar kemauan politik dan *collective action* (Teten Masduki, 2002).

Dalam kurun waktu yang cukup lama, sejak orde baru, Pemerintah Indonesia telah tergiring untuk menjadikan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan dari semua kebijakan pemerintahan. GBHN dan Rcpelita sebagai instrumen utama dari penyelenggaraan pemerintahan orde baru sarat dengan konsep dan rencana pembangunan. Karena itu Pemerintah

mengambil peran sebagai agen utama dari pembangunan nasional. Karena itu Pemerintah mengambil peran sebagai agen utama dari pembangunan nasional. Tujuannya jelas, akselerasi pembangunan. Sebenarnya, tidak ada yang salah dengan paradigma pembangunan itu. Hanya saja, setelah dijalankan dalam jangka waktu yang cukup lama, terbukti bahwa menjadikan pembangunan sebagai peran pokok pemerintahan, seraya mengorbankan peran yang hakiki, yaitu sebagai pihak yang melayani dan memberdayakan masyarakat, telah membawa konsekuensi-konsekuensi yang kurang baik. Peran pemerintah yang terlalu menonjolkan pembangunan, pada tingkat pertama mengharuskan adanya suatu sistem perencanaan terpusat (*central planning*). Akibat dari penerapan pendekatan terpusat itu adalah semakin kuatnya ketergantungan daerah kepada Pemerintah Pusat. Inilah hubungan pusat-daerah yang bersifat patronasi. Pada gilirannya, hal ini kemudian mematikan kemampuan prakarsa dan daya kreatifitas pemerintah dan masyarakat daerah (Syaukani, et al, 2001).

Sementara itu, beban Pemerintah Pusat yang terus memberat serta semakin kompleksnya masalah yang dihadapi telah menyulitkan dalam membuat kebijakan-kebijakan yang secara tepat merespons dinamika dan tantangan yang dihadapi. Gambaran dari kondisi yang *double negatif* ini bisa diamati melalui rekasi pemerintah terhadap krisis moneter regional yang terjadi sekitar tahun 1997 (Jimly Asshidiqie, 2002).

Permasalahan

Bagaimanakah Akuntabilitas Keuangan Daerah dalam paradig baru hubungannya dengan prinsip-prinsip *good governance* yang dihubungkan dengan pelaksanaan otonomi daerah?

Pembahasan

Pasal 18 A ayat (1) UUD 1945 menyatakan hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, atau antara Propinsi dan Kabupaten dan

Kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Yang dimaksud dengan "kekhususan daerah" disini adalah kekhususan atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah, sedangkan yang dimaksud dengan "keragaman daerah" disini adalah keragaman antar daerah yang satu dengan daerah yang lain yang masing-masing berbeda satu sama lain.

Ayat (2) menyatakan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pelaksanaan lebih lanjut terhadap ketentuan tersebut diatas, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Sebagaimana diketahui Keuangan Daerah selalu mengalami masalah, dari pembagian sumber pendapatan hingga pembelanjaan untuk pemenuhan kebutuhan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat. Akibatnya dari waktu ke waktu selalu terjadi tawar menawar antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di bidang keuangan dan sumber daya yang tersedia di daerah. Fenomena tersebut terjadi pada hampir semua negara berkembang. Sumber ketegangan antar tingkatan pemerintah itu adalah, pertama tuntutan pengeluaran Pemerintah Daerah yang selalu meningkat akibat keberhasilan pembangunan. Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang harus disediakan pemerintah seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, penerangan, tempat rekreasi, olahraga, kesempatan kerja, pemukiman, dan sebagainya. Kedua, tersedianya sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tidak merata antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Daerah yang kaya sumber daya alam menuntut hak untuk menikmati yang lebih dibanding dengan daerah lain yang tidak memiliki, begitu juga daerah yang sumber daya manusianya

berkualitas, kreatif dan produktif sehingga berdampak terhadap obyek-obyek pungutan (pajak dan retribusi) akan merasa berhak untuk memperoleh sumber pendapatan tersebut. Ketiga, pembatasan kewenangan kepada daerah secara limiatif terhadap sumber-sumber pendapatan dan penetapan tarif pungutan. Keempat, model pengawasan yang diterapkan pemerintah Pusat seringkali membatasi kreatifitas daerah (Warsito, 2001).

Keuangan daerah, adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Sedangkan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, adalah pejabat dan atau pegawai daerah yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku diberi kewenangan tertentu dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah (Widjaja, 2002).

Selama masa orde baru, harapan yang besar dari Pemerintah Daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. *Pertama*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia. *Kedua*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Dunia yang kini tengah mengalami suatu perubahan mendasar yang mau tidak mau akan mempunyai dampak besar pada keseluruhan komunitas didalamnya. Dari hal-hal yang bersifat fundamental yang terjadi dalam dekade terakhir ini, dapat kita petakan suatu pola baru dalam tatanan politik global. Apabila pada masa sebelumnya pola ini diwarnai secara kuat oleh eksistensi dua kutub utama (negara-negara yang menganut sistem perekonomian liberal di satu sisi dan perekonomian terpusat di pihak lain), maka dalam beberapa dekade terakhir telah muncul pelaku-pelaku baru yang berkiprah dengan dinamis menantang pola monolitik yang ada (*A. Irawan J,H, 1999*).

Tatanan politik ekonomi global pada dasarnya berpengaruh pula terhadap negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Pembentukan Area Perdagangan Bebas ASEAN atau AFTA pada dasarnya merupakan suatu kerjasama regional di Asia Tenggara untuk menghapus *trade barriers* antar negara anggota ASEAN. Munculnya kerjasama regional di bidang ekonomi merupakan fenomena global yang terjadi di berbagai blok-blok ekonomi sebagai respon terhadap globalisasi dari perdagangan bebas atau dengan kata lain sebagai antiklimaks dari globalisasi itu sendiri. Di Asia, melalui KTT ASEAN di Singapura pada bulan Januari 1992 secara formal menyetujui pembentukan ASEAN Free Trade Area dengan melahirkan *Common Effective*

Preferential Tariff (*Ade Maman Suherman, 2001*).

Pengaruh globalisasi khususnya dengan pembentukan AFTA tersebut dalam hubungannya dengan semangat otonomi daerah sesungguhnya telah sesuai dengan targetnya *zero tariff* dalam bidang investasi, perdagangan dan jasa. Sejalan dengan semangat otonomi daerah dan AFTA, Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Internasional telah mengatur subyek atau aktor dan bidang apa saja yang dapat ditangani oleh daerah.

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 merumuskan, "*Hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah ditingkat pusat dan daerah atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia*".

Walaupun Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tersebut memberikan keleluasaan bagi negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat memungkinkan untuk melakukan hubungan luar negeri, tetapi dalam melakukan perjanjian dengan negara lain, khususnya menyangkut poin a. s.d. f. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, daerah otonom tidak mempunyai kewenangan, mengingat pengesahannya harus dengan undang-undang bukan dengan peraturan daerah.

Pengelolaan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Misi utama dari ke dua undang-undang tersebut bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan

pembiayaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya.

Selain kejelasan tentang siapa melakukan apa, diperlukan pula akuntabilitas dari setiap penyelenggara negara sebagai kewajiban untuk melaporkan segala tindak tanduk kepada pihak yang lebih tinggi dan kepada masyarakat sebagai upaya pengendalian tindakan guna tercapainya tujuan. Akuntabilitas diperlukan untuk memperjelas pelayanan apa yang harus diberikan sesuatu institusi pemerintah, siapa, kepada siapa, milik siapa, dan bagaimana pelayanan itu diperlukan. Pertanyaan yang perlu dijawab oleh semua institusi pemerintah antara lain, apa yang harus dipertanggungjawabkan, menagpa pertanggungjawaban harus diserahkan, kepada siapa pertanggungjawaban harus diserahkan, siapa yang bertanggungjawab terhadap berbagai kegiatan (J. Kaloh, 2002).

Isu tentang akuntabilitas adalah tentang bagaimana menerapkan akuntabilitas tidak saja untuk menghindari penyalahgunaan wewenang, tetapi juga untuk meningkatkan kinerja pihak berwenang. Belakangan ini sering terungkap banyak kasus berindikasikan penyalahgunaan wewenang yang merugikan publik. Walaupun menyangkut kepentingan publik, kasus-kasus tersebut kerap tertutup dari pengamatan publik, dan akhirnya menempatkan publik sebagai pihak yang dirugikan. Hal-hal yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak seringkali diputuskan tanpa keterlibatan publik, dilakukan tanpa keterbukaan, dan tanpa laporan tentang pelaksanaannya.

Tidak hanya transparansi dan skema pertanggungjawaban yang jelas

dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kebijakan publik ini bisa terjadi karena kecenderungan untuk tunduk kepada mereka yang memegang kekuasaan masih tinggi. Pada galibnya, para pemegang kekuasaan hanyalah menjalankan amanah dari rakyat untuk mengatur penyelenggaraan negara, sehingga perlu ada *public answering* (penjawaban publik) yang memadai sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan amanah tersebut. Dengan demikian, para pemegang kekuasaan tidak hanya dituntut untuk melaksanakan tanggung jawabnya, tetapi juga untuk memberi laporan atas pelaksanaan tanggung jawabnya.

Harapan agar kebijakan publik mampu memberikan kontribusi bagi kemapanan kandungan substansi dari sebuah produk hukum akan lebih jelas ketika kita melihat anatomi dari formulasi kebijakan publik sendiri. Dimana dalam paradigma kritis studi kebijakan publik harus kuat perhatiannya pada kenyataan riil yang ada dilapangan. Kenyataan riil itu akan digunakan sebagai basis legitimasi material bagi kandungan substansi hukum atau undang-undang yang hendak dibuat (H. Muchsin & Fadillah Putra, 2002).

Sebagaimana diketahui misi utama pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya Keuangan Daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa sistem pengelolaan keuangan pada dasarnya merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan itu sendiri.

Sebagaimana sistem keuangan negara yang diatur dalam Pasal 23 Ayat (3) UUD 1945, aspek keuangan daerah juga merupakan sub sistem yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 ditetapkan bahwa perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah diatur dengan Undang-Undang. Dengan pengaturan tersebut

diharapkan terdapat keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pendistribusian kewenangan, pembiayaan dan penataan sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara optimal sesuai dinamika dan tuntutan masyarakat berkembang.

Sejalan dengan hal tersebut diatas sudah barang tentu pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, akan tetapi hal itu harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengelolaan keuangan daerah saat ini mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipasif, dan bertanggung jawab sebagaimana diamanatkan ke dua Undang-Undang tersebut.

Oleh karena itu mengacu pada semangat Undang-Undang tersebut, maka pedoman pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini bersifat umum dan lebih menekankan pada hal yang bersifat prinsip, norma, asas, dan landasan umum dalam pengelolaan keuangan daerah. Kebhinekaan dimungkinkan terjadi sepanjang hal ini masih sejalan atau tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini.

Dengan upaya tersebut diharapkan daerah didorong untuk lebih tanggap, kreatif, dan mampu mengambil inisiatif dalam perbaikan dan pemutakhiran sistem dan prosedurnya serta meninjau kembali sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan memaksimalkan efisiensi dan efektifitas berdasarkan keadaan, kebutuhan dan kemajuan.

Tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Negara / Daerah.

Menuju Good Governance

Ada berbagai elemen yang menjadi ciri suatu pemerintahan yang

memenuhi kriteria *good governance*, yakni :

1. *Competence*, maksudnya bahwa setiap pejabat yang dipilih dan ditunjuk untuk menduduki jabatan di pemerintahan benar-benar orang yang memiliki kompetensi dari setiap aspek penilaian, baik dari segi pendidikan / keahlian, pengalaman, moralitas, dedikasi maupun aspek-aspek lainnya.
2. *Transparency*, dengan prinsip transparansi yang benar-benar diimplementasikan pada setiap aspek dan fungsi pemerintahan apalagi bila dilengkapi dengan penerapan prinsip *merit system* dan *reward and punishment*, akan menjadi fungsi pendorong bagi optimalisasi dan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan.
3. *Accountability*, analog dengan prinsip transparansi, prinsip akuntabilitas akan mendorong setiap pejabat pemerintahan untuk melaksanakan setiap tugasnya dengan cara yang terbaik bagi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya, karena setiap tindakan dan keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan dihadapan publik maupun hukum.
4. *Participation*, mengingat intensitas kegiatan dan tanggung jawab dimasing-masing daerah nantinya akan sedemikian besar, terutama dihadapkan pada kemampuan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing pemerintahan daerah, maka mau tidak mau harus ada perpaduan antara

upaya pemerintah dengan masyarakat, dengan kata lain pemerintah harus mampu mendorong prakarsa, kreatifitas, dan peran serta masyarakat di daerahnya untuk itu serta dalam setiap upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memajukan kesejahteraan masyarakat.

5. *Rule of Law*, kepastian dan penegakan hukum jelas merupakan salah satu syarat keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan.

6. *Social Justice*, demikian pula prinsip kesetaraan dan keadilan bagi setiap anggota masyarakat harus diimplementasikan di setiap pemerintahan. Tanpa itu, prakarsa, kreatifitas, dan peran serta masyarakat untuk ikut serta dalam setiap upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memajukan kesejahteraan masyarakat jelas akan sulit terwujud (SB. Yudoyono, 2002).

Selain itu *United Nations Council for Human Right (UNHCR)* mendefinisikan *good governance* meliputi unsur-unsur demokrasi, penghargaan terhadap seluruh hak asasi manusia dan kebebasan dasar, termasuk didalamnya adalah hak atas pembangunan, transparansi, akuntabilitas administrasi dan pemerintahan pada semua sektor kemasyarakatan, partisipasi aktif masyarakat sipil, dan semua itu merupakan bagian dasar terpenting bagi realisasi pembangunan berkelanjutan yang berpusat pada masyarakat (*social – and people – centred sustainable development*).

United Nations for Development Program (UNDP) mendefinisikan *good governance* sebagai suatu hubungan sinergis antara negara, sektor swasta (pasar) dan masyarakat, yang berlandaskan pada 9 (sembilan) karakter, yaitu : partisipasi, *rule of law*,

transparansi, sikap responsive, berorientasi *consensus*, kesederajatan/kebersamaan, prinsip efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi strategis (Hasyim Asy'ari, 2003).

Berdasarkan beberapa definisi tersebut dapat diambil 2 (dua) rumusan, rumusan positif dan rumusan negatif. *Rumusan positif, good governance* berarti : (1) penciptaan kerangka politik dan hukum yang kondusif bagi tumbuhnya aktifitas kewiraswastaan; (2) menjalankan disiplin anggaran. *Rumusan negatif*, berarti : (1) penghindaran salah alokasi investasi yang langka; (2) pencegahan korupsi politik dan administratif.

Pada dasarnya dalam kehidupan bernegara terdapat tiga sektor yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Masing-masing sektor mempunyai ciri dan karakteristik tersendiri yang membedakan diantaranya. Hal utama yang membedakan ketiga sektor tersebut adalah pendorong yang digunakan untuk mendapatkan kerja sama (Fadillah Putra, 2003).

Sektor pertama (negara/government/state), berhubungan dengan mekanisme birokratik dan mengharapkan adanya penyelenggaraan dalam pemenuhan keputusan pemerintah, yang dibuat oleh penguasa menurut prinsip teknis dan kriteria mengikuti kebijakan objektif *top down*. *Sektor kedua (pasar/market)*, menggunakan mekanisme pasar untuk mempromosikan, sebagaimana investasi peningkatan tenaga kerja dengan menggunakan harga yang menarik. Keputusan tergantung pada individu masing-masing untuk menghitung keuntungan pribadi tanpa harus membandingkan, guna memperluas kepentingan umum pada sektor yang lebih baik. *Sektor ketiga (NGO's dan GRO's/civil institution)*, kebanyakan tergantung pada kesukarelaan, yang meliputi proses persetujuan, diskusi, akomodasi, dan persuasi. Keputusan diambil dengan perbandingan keduanya, baik untuk kepentingan kelompok maupun pribadi.

Peran pemerintah, swasta dan masyarakat semestinya menyatu dan mempunyai kepentingan dan komitmen

yang sama tingginya untuk mengatasi masalah-masalah sosial ekonomi, sebab saling ketergantungan ketiganya memiliki satu tujuan yaitu mensejahterakan masyarakat. Konsep "governance" ternyata telah mengubah makna dan arti "government" dimana istilah "government" lebih merujuk pada institusi negara yang formal dengan ciri yang melekat padanya adalah monopoli kekuasaan (dalam pembuatan kebijakan) dan memaksakan berlakunya kebijakan itu secara otoritatif dan koersif. Proses kebijakan (formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan) berjalan secara linier dengan birokrat pemerintah sebagai aktor tunggalnya. Dengan *governance* lebih mementingkan pada tindakan bersama (*collective action*), keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan melaksanakan berlakunya kebijakan tersebut akan ditinggalkan dan diarahkan kepada proses kebijakan yang lebih inklusif, demokratis dan partisipatif. Masing-masing aktor akan berinteraksi dan saling memberikan pengaruh (*mutually inclusive*).

Sebagaimana telah dijelaskan diatas tujuan yang ingin dicapai setiap negara adalah bagaimana memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negaranya. Agar tujuan tersebut dapat tercapai, maka dalam menggerakkan roda penyelenggaraan pemerintahan diperlukan organ atau perangkat yang sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing. Pemberian kewenangan kepada organ negara tadi termasuk dalam ruang lingkup Hukum Tata Negara, sedangkan pembatasan kewenangan organ negara tadi termasuk dalam ruang lingkup Hukum Administrasi Negara (*Mashudi, 2002*).

Sebagai organisasi kekuasaan, negara menyelenggarakan beberapa fungsi mendasar dan dibutuhkan. *Fungsi pertama*, merupakan fungsi hakiki didalam keberadaannya sebagai kesatuan masyarakat (sosiologis) adalah mempromosikan, menerapkan, dan menjamin berlakunya norma-norma tentang sikap dan tindak bagi seluruh masyarakat. Norma tersebut merupakan kerangka dan batas terhadap kehidupan

masyarakat, yang ditetapkan secara definitif serta dapat dilaksanakan dengan mempergunakan kekuatan atau paksaan fisik. *Fungsi kedua*, adalah menyelenggarakan keamanan ekstern/mempertahankan terhadap berbagai ancaman dari luar wilayah negara. *Fungsi ketiga*, adalah mewujudkan keadilan melalui lembaga peradilan maupun kebebasan (demokrasi); dan *fungsi keempat*, adalah fungsi yang teramat mencolok perannya pada negara-negara berkembang, ialah mengupayakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat (*Patuan Sinaga, 2002*).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sektor publik atau pemerintah tidak lagi dominan, tetapi masyarakat dan sektor swasta juga berperan dalam pemerintahan (*governance*). Dengan demikian terjadi hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara (pemerintah), sektor swasta, dan masyarakat. Dasar pemikiran makin kecilnya peran negara/pemerintah dimasa mendatang adalah adanya perubahan paradigma manajemen pembangunan dengan peninjauan ulang peran pemerintah dalam pembangunan, yang semula bertindak sebagai *regulator* dan sekaligus sebagai pelaku pasar menjadi pihak yang mendukung dunia usaha (*Kushandajani, 2001*).

Paradigma *good governance* menekankan arti penting kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar, dan masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. *Pertama*, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu : *sharing of power, distribution of income*, dan kemandirian sistem manajemen di daerah. *Kedua*, otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkuat perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas.

Pemberian otonomi daerah tidak berarti permasalahan bangsa akan selesai dengan sendirinya. Otonomi

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

Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya.

Dalam rangka otonomi daerah itu pula serta desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberi kekuasaan (*diskresi*) untuk mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengotimalkan sumber-sumber penerimaan daerah tersebut agar tidak mengalami *deficit fiskal*.

Reformasi keuangan daerah berhubungan dengan perubahan sumber-sumber pembiayaan pemerintah daerah yang meliputi perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah. Dimensi reformasi keuangan daerah tersebut adalah :

- a. Perubahan kewenangan daerah dalam pemanfaatan dana perimbangan keuangan.
- b. Perubahan prinsip pengelolaan anggaran.
- c. Perubahan prinsip penggunaan dana pinjaman dan *deficit spending*.
- d. Perubahan strategi pembiayaan.

Tuntutan pembaharuan sistem keuangan tersebut adalah pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan dengan mendasarkan konsep *folue formaney* sehingga tercipta akuntabilitas publik.

Reformasi keuangan daerah secara langsung juga akan berdampak pada

perluannya dilakukan reformasi anggaran daerah (APBD). Reformasi anggaran melalui proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, proses penyusunan, mekanisme, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak diperlukan lagi pengesahan dari Menteri Dalam Negeri untuk APBD Propinsi dan pengesahan Gubernur untuk APBD Kabupaten atau Kota, melainkan hanya diperlukan pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat melalui Peraturan Daerah.

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah semakin menguatnya tuntutan akuntabilitas publik baik pusat maupun daerah. Pada dasarnya, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktifitas dan kinerja finansial Pemerintah Daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Pemerintah baik pusat maupun daerah harus memberi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi dan hak untuk didengar informasinya.

Tuntutan dilaksanakan akuntabilitas publik mengharuskan Pemerintah Daerah untuk memperbaiki sistem pencatatan dan pelaporan. Pemerintah daerah dituntut tidak sekedar melakukan pelaporan kepada pemerintah atasan (termasuk Pemerintah Pusat), akan tetapi juga harus melakukan pelaporan kinerja Pemerintah Daerah kepada DPRD dan masyarakat luas sebagai bentuk *horizontal accountability*. Salah satu tujuan reformasi pengelolaan keuangan daerah adalah mengubah pola pertanggungjawaban vertikal menjadi horizontal.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 telah melahirkan paradigma baru pengelolaan

keuangan daerah, paradigma tersebut berupa tuntutan dilakukannya pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik. Untuk itu, pemerintah daerah dituntut untuk dapat membuat laporan keuangan dan menyampaikan informasi keuangan tersebut secara transparan kepada publik. Laporan keuangan tersebut hendaknya sudah diperoleh oleh masyarakat dengan biaya murah.

Tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Salah satu tujuan utama penerbitan Peraturan Pemerintah tersebut adalah terwujudnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara/daerah serta penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan Pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum.

Penutup

Wacana pembaharuan tata pemerintahan pada dasarnya tidak lepas dari hal-hal yang sudah ada sebelumnya. Pembaharuan berarti membuat sesuatu yang baru. Tetapi kebanyakan kita sudah terbiasa dengan pengalaman, yang akhirnya menjadi tradisi. Sementara itu tuntutan masyarakat baik nasional maupun regional dan dunia, menuntut adanya perubahan paradigma, dalam cara kita melihat persoalan. Begitu pula halnya dengan istilah *good governance* adalah suatu yang baru yang sekarang ini kemudian menjadi sesuatu yang umum yang dibicarakan orang dimana-mana.

Era kesejagatan (globalisasi) telah berjalan dan bergulir dimuka kita, upaya untukantisipasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik menjadi hal yang penting dan mulia. Sebagai bagian dari pergaulan masyarakat internasional, masyarakat Indonesia harus senantiasa tanggap terhadap perubahan yang demikian cepatnya dan sekaligus harus

mampu melebur dalam berbagai aktifitasnya.

Demikian pula dalam tata kehidupan internal, masyarakat kita terdiri dari berbagai lapisan sosial, ekonomi, budaya dan politik semakin besar dambaanannya terhadap peri kehidupan yang berkeadilan dan berkemakmuran. Dambaan ini tentunya perlu disikapi dan diwujudkan oleh seluruh masyarakat Indonesia, sebagai perwujudan amanah bangsa Indonesia yang tercermin dalam Pembukaan UUD 1945.

Oleh sebab itu langkah-langkah strategis perlu segera diupayakan untuk diwujudkan dan dilanjutkan dengan tindakan-tindakan operasional guna merealisasikan salah satu langkah strategis yang perlu dan harus dikembangkan saat ini adalah mewujudkan suatu iklim pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kepemerintahan yang baik pada dasarnya ditandai dengan 3 (tiga) pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu dengan lainnya, yaitu : transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

Meskipun regulasi mengenai pengelolaan keuangan daerah telah dilakukan baik melalui Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah, akan tetapi satu hal yang tidak dapat ditinggalkan adalah mengenai pertanggungjawaban. Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah sudah seharusnya melakukan optimalisasi anggaran yang harus dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan daerah masih sangat memprihatinkan. Anggaran daerah, khususnya pengeluaran daerah belum mampu berperan sebagai insentif dalam mendorong leju pembangunan di daerah. Disamping itu, banyak ditemukan persoalan tentang pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas, serta kurang mencerminkan aspek ekonomi, efisiensi dan efektivitas.

Manajemen keuangan daerah, khususnya manajemen anggaran daerah, dalam konteks otonomi dan desentralisasi menduduki posisi yang sangat penting. Namun sayangnya, saat ini kualitas perencanaan anggaran daerah yang digunakan masih lemah. Proses perencanaan anggaran daerah dengan paradigma lama cenderung lebih sentralis. Perencanaan anggaran didominasi dan diintervensi oleh pemerintah pusat dalam rangka mengakomodasi kepentingan pusat di daerah. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah hanya mengikut petunjuk dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah atasan.

Lemahnya perencanaan anggaran juga diikuti dengan ketidakmampuan

pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan. Sementara itu pengeluaran daerah terus meningkat secara dinamis, sehingga hal tersebut menimbulkan jurang perbedaan dalam masalah anggaran. Keadaan tersebut pada akhirnya akan memunculkan kemungkinan ketidakefisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan anggaran daerah.

Agar pemerintah daerah dapat mengelola anggaran daerah berdasarkan pada asas kewajaran ekonomi, efisien dan efektif, maka perencanaan anggaran daerah haruslah disusun berdasarkan pendekatan kinerja sebagaimana diamanatkan baik dalam prinsip-prinsip *good governance*.

DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul*, 2002, Pembaharuan Tata Pemerintahan Daerah Otonom Dalam Pengintegrasian Pilar-Pilar Good Governance, dalam Azhari dham Ibtly (ed), Good Governance dan Otonomi Daerah (Menyongsong AFTA Tahun 2003), Prosumen Forkuma-MAP UGM.
- Asshidiqie, Jimly*, 2002, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan*, tt, mencapai Keadilan Dengan Akuntabilitas.
- , Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- , Perwujudan Kepemerintahan Yang Baik.
- J.H. Irawan, A.* 1999, Regionalisme Ekonomi Negara-Negara Asia Tenggara (AFTA/ASEAN Free Trade Area) Figur dan Prospek, dalam Andrea H. Pariera (ed), Perubahan Global dan Perkembangan Studi Hubungan Internasional, Citra Aditya Bakti.
- Kaloh, J.* 2001, Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Rineka Cipta.
- Kushandajani*, 2001, Good Governance Dan Otonomi Daerah, dalam Teguh Yuwono (ed), Manajemen Otonomi Daerah Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru, Clogapps Diponegoro University.
- Mardiasmo*, 2002, Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah, Andi.
- Mashudi*, 2002, Negara Kesejahteraan dan Hukum Administrasi Negara, dalam SF. MARbun (ed), Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press.
- Muchsin dan Fadillah Putra*, 2002, Hukum dan Kebijakan Publik, Averroes Press.
- Masduki, teten*, 2002, Good Governance dan Korupsi Demokratik, dalam Azhari Idham Ibtly (ed), Good Governance dan Otonomi Daerah (menyongsong AFTA tahun 2003), Prosumen Forkuma-MAP UGM.
- Putra, Fadillah*, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik, Averroes Press.
- Sinaga, Patuan*, 2002, Hubungan Antara kekuasaan negara dengan Pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, dalam SF. MARbun, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press.

- Suherman, Mama, Ade*, 2001, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia.
- Syaukani, (et.al)*, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar.
- Warsito*, 2001, *Manajemen Keuangan Pemerintahan Daerah*, dalam Teguh Yuwono (ed), *Manajemen Otonomi Daerah Membangun Daerah Nerdasar Paradigma Baru*, Clogapps Diponegoro University.
- Widjaja, HAW*, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada.
- Yudoyono, Bambang*, 2002, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan.
- Yudoyono, Susilo, Bambang*, *Pentingnya Networking Antara Pilar Good Governance dan Antar Daerah Sebagai Wujud Integritas Nasional Dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas Asean*, dalam Azhari Idham Ibtu (ed), *Good Governance dan Otonom Daerah (Menyongsong AFTA tahun 2003)*, Prosumen Forkuma-MAP UGM.
- Makalah :**
- Asy'ari, Hasyim*, *Partisipasi Masyarakat Menuju Good Governance*, Seminar Nasional Pemilihan Umum Menuju Terwujudnya Good Governance, Asosiasi Pengajar HAN-HTN Jawa Tengah Universitas Negeri Semarang, 22 Juli 2003.
- Gutami, Budi*, *Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Governance*, Asosiasi Pengajar HAN-HTN Jawa Tengah, Fakultas Hukum UNDIP, Juli 2001.
- Perundang-undangan :**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005