

PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI JAWA TIMUR BERDASARKAN PRINSIP-PRINSIP *GOOD FINANCIAL GOVERNANCE*

**(Studi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah
Daerah Propinsi Jawa Timur)***

Oleh : Soekarwo

ABSTRACT

Provincial financial management in the context of local autonomy needs suitable policy based on good governance principles. The realization of democratic principle, one among the principles of good governance, is a good base for the implementation of good financial governance. However, financial management in Indonesia, including in East Java, has not been based on this principle. Therefore it result in the overlapping and conflict of interest among governmental sectors.

Keywords: *provincial financial management, good governance, good financial governance.*

A. PENDAHULUAN

Pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah perlu mendapatkan perhatian mendalam dan dikaji secara sungguh-sungguh. Masalah pengelolaan keuangan daerah semakin memiliki aktualitas baru dan relevan untuk menjadi obyek kajian keilmuan. Dewasa ini terdapat kerancuan pemahaman bahwa Pemerintahan Daerah (PEMDA) seringkali mempunyai persepsi bahwa pelaksanaan otonomi identik dengan “kewenangan” dan “keuangan” semata. Terdapat persepsi yang keliru bila otonomi daerah hanya dihayati dan ditekankan pada upaya memperbesar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pemerin-

tah daerah cenderung mengedepankan upaya memperoleh dan memperbesar sumber-sumber keuangannya.

Pemerintah Daerah terkesan rajin membuat Peraturan Daerah (Perda) yang menyentuh semua sektor kehidupan masyarakat tanpa pertimbangan yang mendasar. Munculnya keinginan banyak pihak untuk mempertimbangkan pembatalan Perda bermasalah akhir-akhir ini merupakan bukti nyata tentang kurangnya pemahaman mengenai kebijakan-kebijakan tentang pengelolaan keuangan daerah. Kenyataan tersebut tidak selayaknya terjadi dalam suatu manajemen pemerintahan yang baik menurut konsepsi *good governance*

atau *good financial governance (GFG)*. Pemikiran dasar *good financial governance* menghendaki suatu cara pengelolaan keuangan yang berpola *Integrated financial management system* demi terciptanya *fiscal sustainability*. Hal ini merupakan tatalaksana pengelolaan keuangan (negara) yang sejalan dengan ritme modernitas *financial management*. Pengelolaan keuangan daerah modern secara yuridis harus dituangkan dalam perangkat pengaturan kebijakan yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good financial governance* yang berupa keterbukaan (*transparency*) dan peranserta masyarakat (*public participation*). Dengan demikian, perlu dirumuskan suatu kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang berlandaskan pada prinsip keterbukaan, akuntabilitas (tanggung jawab), responsibilitas (ketanggap-segeraan), dan peranserta masyarakat secara efektif dan efisien. Pengaturan kebijakan nasional maupun daerah yang mengatur pengelolaan keuangan daerah seyogyanya diformulasikan sesuai makna *good governance* sebagai tema yang paling mengemuka dalam administrasi negara atau administrasi publik (birokrasi pemerintahan) kontemporer.

Tema problematik pengelolaan keuangan daerah telah menjadi *legal issues* yang mengiringi pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang PEMDA. Manajemen keuangan

daerah secara praktis disinyalir tidak mencerminkan makna dasar otonomi daerah yang sesuai dengan koridor *good financial governance*. Lemahnya tatanan kebijakan dan kompleksitas institusi organisatoris pengelolaan keuangan daerah membawa implikasi pada menggejalanya penyimpangan dana-dana publik. Inefisiensi dan tidak terjaminnya akuntabilitas anggaran telah menjadi rahasia umum yang tidak sesuai dengan semangat reformasi untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa secara finansial. Sinyalemen realistik tersebut menandakan betapa perlunya dilakukan penataan pengelolaan keuangan daerah dengan merumuskan dan menetapkan kebijakan yang dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien sesuai dengan kerangka otonomi daerah yang sebangun dengan prinsip dasar *good governance* termasuk di Jawa Timur. Dengan pengelolaan keuangan daerah yang bersendikan prinsip-prinsip dasar *good financial governance* diharapkan tercipta suatu manajemen keuangan daerah yang terbuka dan partisipatoris serta memiliki akuntabilitas tinggi.

Bertolak dari latar belakang masalah yang diketengahkan, maka permasalahan pokok dirumuskan sebagai berikut : Bagaimanakah pengaturan kebijakan tentang pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur yang mencerminkan

prinsip-prinsip *good financial governance*?

Perumusan permasalahan pokok tersebut dapat dipilah-pilah secara rinci dalam dua pertanyaan penting yang berfungsi untuk menunjukkan keluasan ruang lingkup penelitian ini, yaitu :

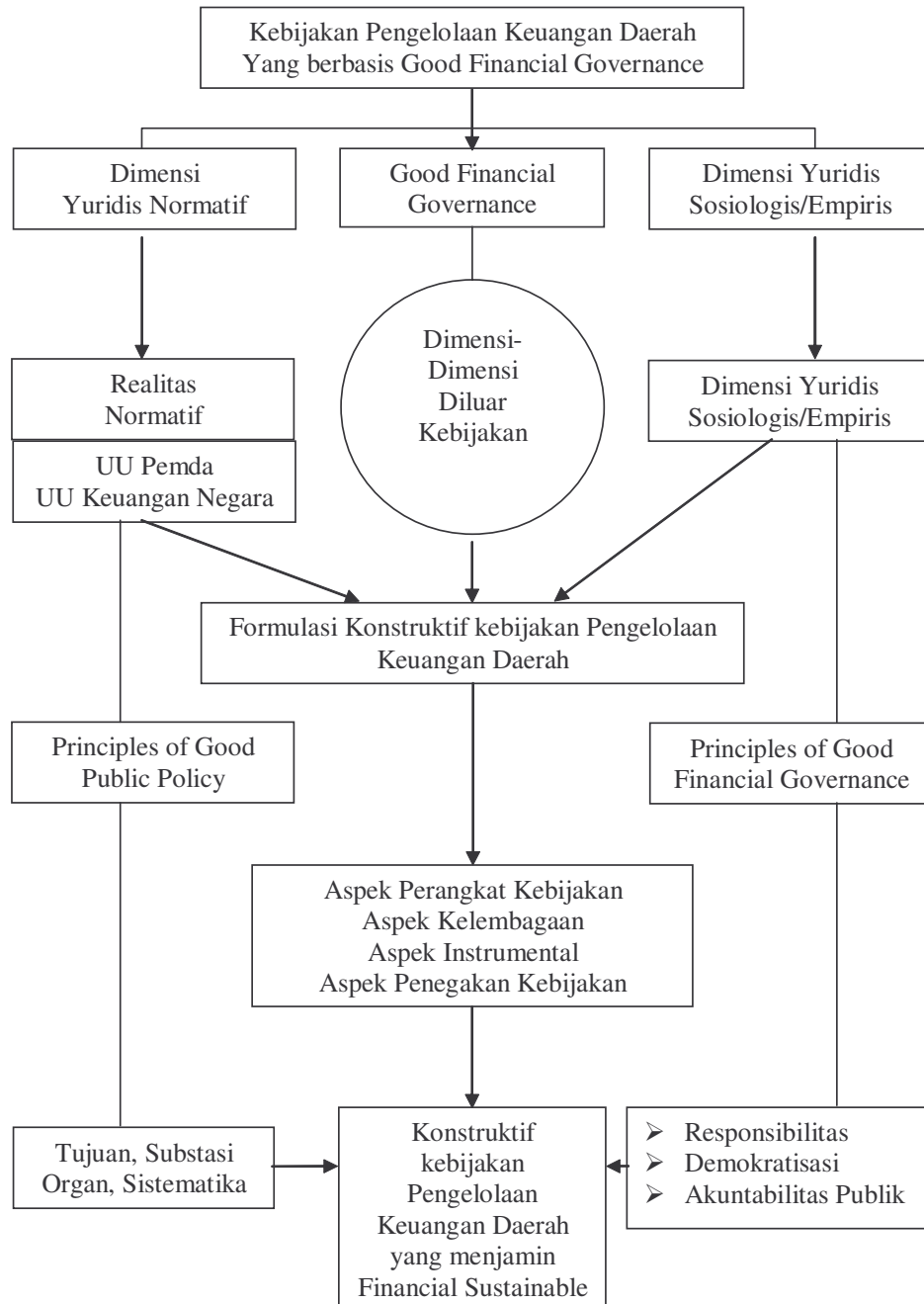
- a. Bagaimanakah perumusan dan pelaksanaan pengaturan kebijakan tentang pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur yang bersendikan prinsip dasar *good financial governance*?
- b. Apakah perangkat kelembagaan yang memiliki kewenangan di bidang pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur telah bersandarkan pada prinsip-prinsip *good financial governance*?

Terhadap kedua pertanyaan tersebut perlu dilakukan penelitian dan penelaahan secara mendalam untuk dapat menjawab permasalahan utama sebagaimana tertuang dalam rumusan masalah. Menjawab dua pertanyaan dimaksud merupakan persyaratan untuk mampu menjawab permasalahan pokok. Dengan demikian, langkah pertama dan utama yang dilakukan dalam pelaksanaan penelitian adalah melaksanakan pengkajian mendalam terhadap pertanyaan itu sebagai aspek terpenting dari keseluruhan permasalahan pokok. Kemampuan memberikan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara keilmuan merupakan kunci

keberhasilan pengkajian dalam penulisan ini.

Pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien membutuhkan pengaturan kebijakan yang dituangkan dalam perangkat peraturan perundang-undangan (*legal aspect*) agar memiliki legitimasi, universalitas, dan kekuatan pemaksaan pelaksanaannya. Keberadaan kebijakan menjadi sesuatu yang sangat substansial secara teoritik dan paradigmatis bagi jalinan pengelolaan keuangan daerah dalam seluruh segmen penyelenggaraan pemerintahan negara. Pada prinsipnya dapat dikatakan bahwa melalui sarana perangkat kebijakan pengelolaan keuangan daerah diharapkan memiliki dan menjamin terbangunnya suatu kondisi bermuatan ketertiban, kepastian, dan keadilan. Tata pemerintahan yang berbasis prinsip *Good Governance* pun harus memperhatikan "aturan main", integritas kebijakan, transparansi kebijakan, partisipasi, akuntabilitas, dan bervi keuangan. Mengikuti karakteristik *good governance* yang berupa *rule of law* berarti pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan berdasarkan panduan pengaturan kebijakan yang menjamin perlindungan kebijakan (*policy protection*) bagi warga negara secara integratif (terpadu) dan konstruktif (membangun). Bahkan status institusi pembuat kebijakan tersebut harus mampu mengkonstruksi tatanan

pengelolaan keuangan daerah yang menjamin *financial sustainability*. Paparan pemikiran tersebut merupakan landasan teoritik dan



Skema 1. Alur pikir kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang berbasis prinsip-prinsip *Good Financial Governance*

filosofis yang fundamental dalam mendasari pelaksanaan penelitian Pengelolaan Keuangan Daerah di Jawa Timur Berdasarkan Prinsip-Prinsip *Good Financial Governance*. Dengan demikian penelitian yang memfokuskan diri pada aspek kebijakan pengelolaan keuangan daerah di daerah di Jawa Timur ini diyakini memiliki validitas yuridis-normatif maupun yuridis sosiologis secara simultan.

Dengan mendasarkan dan mencanangkan validitas kebijakan secara normatif dan sosiologis, maka secara serta merta penelitian ini dimaksudkan untuk mengintegrasikan (memadukan) kedua tipologi penelitian kebijakan yang : normatif-sosiologis (empiris). Konsepsi teoritik demikian diagen-dakan untuk memberikan pemaknaan atas konstruksi yuridis dan empiris pengelolaan keuangan daerah yang memenuhi standar keilmuan dan kebutuhan dasar praktek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang bersendikan prinsip-prinsip *good financial governance*.

Lokasi penelitian ini di Daerah/ Propinsi Jawa Timur dengan lokasi penelitian di Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Trenggalek, kota Surabaya, dan kota Kediri.

Keempat pemerintah daerah tersebut merupakan sampel yang dipilih secara *non-random sampling* dari populasinya (seluruh Pemerintahan Daerah di Jawa Timur) elemen penelitian ini terdiri dari Perwakilan

Rakyat Daerah (aspek legislatif) maupun instansi-instansi pengelola keuangan (aspek birokrasi). Masing-masing daerah penelitian diasumsikan memiliki karakteristik yang khas yang dapat membedakan satu dengan yang lainnya. Perbedaan ini dapat dipahami dengan melihat keberadaan ciri-ciri yang mencerminkan keragaman sosio-kultural maupun potensi ekonomi yang terkandung dan dikembangkan di dalamnya.

Penentuan lokasi demikian memiliki arti penting bagi penelitian dengan pandangan bahwa kebijakan merupakan lembaga kemasyarakatan seperti terurai dalam pemikiran dimana ada masyarakat, disitu ada kebijakan, *ubi cocietas, ibi ius*. Dengan demikian pemilihan lokasi mempunyai relevansi sebagai area perangkat pengaturan kebijakan di bidang pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur yang memiliki keabsahan sosiologis. Pertimbangan utama yang mendasari pemilihan lokasi penelitian sesungguhnya adalah karakteristik sosio-budaya dan potensi ekonomi yang terdapat di masing-masing wilayah Pemerintah Daerah di Jawa Timur. Deskripsi mengenai daerah penelitian telah memberikan gambaran umum tentang profil geografis, ekonomis, dan kultural tentang masing-masing wilayah berikut pendapatan keuangan daerahnya. Kesenjangan pola akumulasi dana yang terlukis dari masing-masing daerah secara signifikan perlu dan

seharusnya dijadikan bahan pengembangan kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur. Dalam kajian pengaturan kebijakan terdapat sesuatu yang relevan untuk ditelaah sehubungan dengan ketidakseimbangan finansial (potensi dan realisasi anggaran) yang dimiliki oleh masing-masing Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Jumlah PAD antara Pemerintah Daerah Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo yang berbanding berbalik dengan kecilnya PAD Kabupaten Trenggalek dan kota Kediri semakin meneguhkan betapa pentingnya pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur yang dituangkan dalam berbagai kebijakan.

Studi dan analisis perumusan kebijakan pengelolaan keuangan daerah di lokasi penelitian dapat dijadikan dasar faktual yang perlu diperhatikan serta dikaji secara ilmiah untuk mengkonstruksi kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang sejalan dengan makna otonomi daerah. Karakteristik sosio-politik dan kultural daerah penelitian diasumsikan telah mewakili sosio-politik dan kultural daerah di Jawa Timur. Sampel yang dipilih terdiri atas “institusi hukum” di lokasi penelitian tersebut cukup menggambarkan keragaman “sub-sub populasi” dan merepresentasikan kondisi majemuk pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur

secara nyata. Pembinaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah di lokasi penelitian merupakan *starting point* untuk mendesain kebijakan pengelolaan keuangan daerah di tingkat nasional yang bervisi dan berbasiskan pada prinsip-prinsip *good financial governance (GFG)*.

B. PEMBAHASAN

1. Perumusan dan penerapan kebijakan pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur

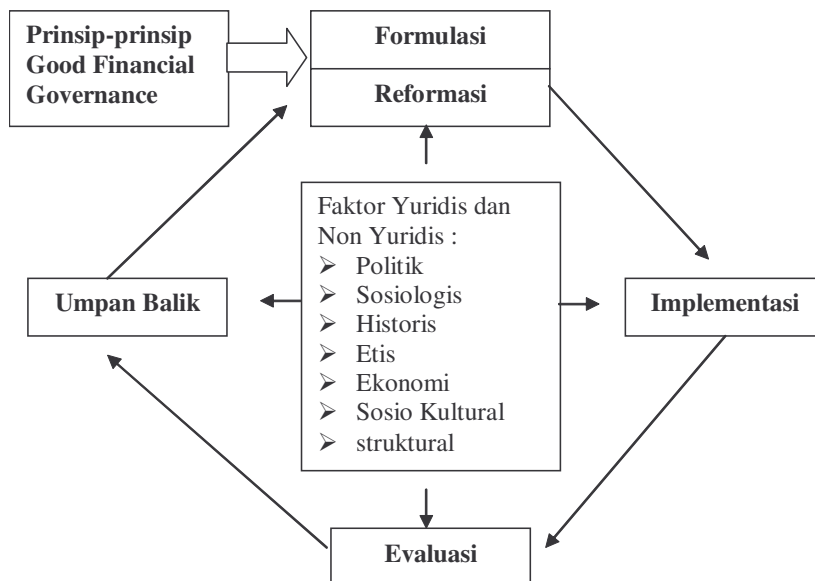
Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian integral dari manajemen anggaran publik yang mencerminkan rangkaian perhitungan anggaran dan pendapatan (belanja) pemerintahan negara yang meliputi proses : penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pengawasan (evaluasi) pendayagunaan keuangan. Hal ini berarti bahwa segmen pengelolaan keuangan daerah menjadi bagian inti komponen obyektif pembicaraan kebijakan publik. Keuangan daerah secara manajerial dalam lingkup kebijakan publik menyangkut pilihan bagi pemerintah untuk melakukan aktivitas finansial.

Manajemen keuangan daerah dalam konsultasi kebijakan publik mensyaratkan untuk dituangkan dan diimplementasikan dalam suatu kebijakan. Melalui kebijakan yang benar kebijakan pengelolaan keuangan daerah akan dapat diimplementasikan atau diterapkan secara efektif. Lemahnya pelaksa-

naan kebijakan pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur sebagaimana terungkap dari hasil penelitian merupakan contoh nyata betapa lemahnya penguasaan norma kebijakan bidang keuangan nasional. Telah ditemukan betapa banyak kebijakan yang berupa peraturan perundang-undangan pengelolaan keuangan daerah yang berlaku ternyata tidak dapat terlaksana karena tidak memenuhi syarat sebagai perangkat kebijakan yang baik menurut standart kebijakan (*beginselen van behoorlijk regelgeving*).

Pembentukan kebijakan yang sejalan dan berbasis pada masyarakat merupakan konsekuensi logis dari pandangan bahwa kebijakan memang berasal dan

kembali pada masyarakat seirama dengan adegium *ubi societas ibi ius*. Sebagai pemikiran kebijakan yang menjadi temuan pengkajian ini dapat dituangkan secara sederhana bahwa ukuran praktis konstruksi kebijakan pengelolaan keuangan daerah pada intinya dapat digambarkan dalam siklus pengaturan yang tertera pada Skema 2. Dari Skema tersebut diketahui bahwa terdapat suatu siklus kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang terdiri atas tahapan-tahapan berikut : (1) Formulasi (perumusan); (2) Implementasi (penerapan/pelaksanaan); (3) Evaluasi (uji kinerja aturan kebijakan); (4) Umpan balik (*Feed Back*); dan (5) Reformulasi. Tahapan-tahapan ini ditempuh dengan memperhatikan semua faktor yang berpengaruh, yaitu : (1)



Skema 2. Siklus pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah

yuridis; (2) historis; (3) politik; (4) sosiologis; (5) filosofis; (6) ekonomi dan sosio-kultural; dan struktural.

Tahapan-tahapan dalam siklus tersebut menandakan adanya suatu rangkaian integral yang meliputi :

- 1) Perumusan kebijakan dalam perangkat peraturan perundang-undangan sebagai bentuk penguatan prinsip-prinsip *Good Financial Governance* yang pembuatannya dilakukan dengan berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginzellen van behoorlijk regelgeving*);
- 2) Pelaksanaan (implementasi) dari kebijakan pengelolaan keuangan (negara atau daerah);
- 3) Evaluasi pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah untuk mengetahui apakah suatu kebijakan yang dirumuskan dan dilaksanakan telah dapat berjalan secara efektif;
- 4) Umpan balik (*feed back*) untuk melakukan reformulasi atau perumusan ulang tentang kebijakan apa yang seharusnya dibentuk (*ius constituendum*).

Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah selama ini dari kajian siklus kebijakan tersebut dapat dinyatakan bahwa siklus tersebut belum terwujud di Indonesia ataupun di Jawa Timur. Untuk itulah, keseluruhan elemen siklus yang tergambar tersebut dapat dijadikan panduan awal untuk melihat apakah kebijakan penge-

lolaan keuangan daerah dapat berjalan dengan efektif-efisien dan sebagai sarana evaluasi kinerja penyusun anggaran dan instansi pengelola keuangan bersendikan konsepsi *good financial governance*.

2. Perangkat kelembagaan pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur

Tatanan struktur organisasi Pemerintah Daerah sebagai bagian integral penyelenggaraan administrasi kenegaraan selayaknya harus dipahami dalam konteks pengaturan kebijakan. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU PEMDA) dapat dipaparkan secara umum bahwa, struktur organisasi Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah (Pasal 14 UU PEMDA). Secara umum struktur organisasi Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah. Di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah (Pasal 14 UU PEMDA).

Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya juga berposisi sebagai Wakil Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai

Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi (Pasal 31 UU PEMDA). Kepala Daerah Kabupaten dinamakan Bupati dan Kepala Daerah Kota dikenal dengan sebutan Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 32 UU PEMDA). Apa yang dikategorisasikan sebagai Perangkat Daerah tidak lain adalah Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah (pasal 60 UU PEMDA).

Dalam rangka untuk melakukan pengelolaan keuangan jelas dibutuhkan suatu instansi yang memiliki kompetensi. Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan umum bidang pengelolaan keuangan daerah. Selaku pejabat Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah, Kepala Daerah mendelegasikan sebagian atau seluruh kewenangannya kepada Sekretaris Daerah atau Perangkat Pengelola Keuangan Daerah. Untuk pendelegasian tersebut Kepala Daerah menetapkan terlebih dahulu para Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dengan surat keputusan untuk dapat melaksanakan anggaran.

Pada umumnya sejalan dengan UU PEMDA dan UU Perimbangan Keuangan berikut peraturan pelaksanaannya, Pemerintah Daerah membentuk suatu

institusi administratif yang diberi status yuridis untuk mengelola keuangan daerah secara lebih longgar. Di Jawa Timur institusi tersebut adalah Dinas Pendapatan Daerah yang lazim disebut Dipenda maupun institusi-institusi lain yang mempunyai kaitan dalam pengelolaan keuangan daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan situasi empiris-sosiologis bahwa pada prakteknya pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Daerah di Jawa Timur termaksud ternyata tidak independen mengingat masih terdapatnya pula institusi-institusi lain yang berupa organ Pemerintahan Daerah yang juga memiliki hubungan dengan pengelolaan keuangan daerah, antara lain adalah : Biro atau Bagian Keuangan, Bagian Hukum, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Keterkaitan dengan DPRD dalam pengelolaan keuangan daerah tampak pada perannya sebagai lembaga legislatif daerah dalam prosedur pembuatan dan penetapan Perda APBD. Posisi strategis DPRD dalam pengelolaan keuangan daerah melambangkan demokratisasi dan transparansi serta akuntabilitas publik kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Dalam negara demokratis keberadaan dan wewenang DPRD sebagai Parlemen Daerah menjadi sangat penting untuk menjamin legalitas penggunaan dana publik.

Sesungguhnya yang dibutuhkan adalah suatu institusi yang

mempunyai kapasitas kelembagaan untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah. Sebagai alternatif kelembagaannya adalah Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD), baik pada tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Badan ini mempunyai struktur administratif di bawah Gubernur untuk Pemerintah Propinsi dan di bawah Bupati/Walikota bagi Pemerintah Kabupaten/Kota. Upaya demikian diperlukan sebagai bagian dari reformasi kelembagaan dalam pengelolaan keuangan daerah terutama untuk penetapan anggaran dengan melakukan perubahan paradigma institusional. Bangunan kelembagaan tersebut perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah di Jawa Timur khususnya, dan di Indonesia pada umumnya, untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap lembaga pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, dan berotoritas. Dengan demikian sebagai alternatif tunggal yang seyogyanya ditempuh oleh Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Trenggalek serta kota Surabaya dan Kabupaten Kediri adalah melakukan restrukturisasi kelembagaan pengelolaan keuangan daerah dengan mewujudkan institusi yang memiliki otoritas kondusif bagi pengelolaan keuangan daerah

berupa Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD).

Langkah dan upaya tersebut perlu dilakukan untuk menciptakan tatanan yang sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya di lokasi penelitian. Efisiensi anggaran membutuhkan keterampilan baru kelembagaan pengelolaan keuangan daerah menjustifikasi perlunya spesifikasi organissi yang memberi kewenangan atau kompetensi manajemen finansial yang memformulasikan intitusi keuangan dalam bingkai kebijakan. Dengan adanya satu institusi otoritatif akan memudahkan dalam melakukan pengendalian aktivitas pengelolaan keuangan.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Dari analisis terhadap permasalahan kebijakan yang telah dilakukan, penulisan menghasilkan beberapa pemikiran-pemikiran keilmuan sebagai temuan kondusif, sebagai berikut :

- a. Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian integral dari totalitas manajemen penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang secara yuridis normatif dilakukan dengan bertumpu pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU PEMDA), Undang-undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU

Perimbangan Keuangan) dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara). Pengelolaan keuangan daerah dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah secara legalistik-positivistik membutuhkan formulasi kebijakan dalam perangkat peraturan perundang-undangan yang mengkristalisasi serta mencerminkan pengimplementasian prinsip-prinsip dasar *good governance* yang demokratis, berupa transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas publik. Melalui tatanan pengelolaan keuangan daerah yang bersendikan pada esensi konsep *good governance* dapat diwujudkan suatu pengelolaan keuangan daerah yang berlandaskan *good financial governance*, sehingga kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang berlaku harus bersendikan prinsip-prinsip *good financial governance* agar memiliki keabsahan secara yuridis normatif maupun empiris-sosiologis. Di Jawa Timur perangkat kebijakan pengelolaan keuangan daerah belum mencerminkan prinsip-prinsip "demokratis" dengan koridor teoritik *good financial governance*. Sebagai implikasi praktisnya adalah pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah cenderung mengabaikan asas partisipasi, transparansi, dan

tidak memiliki akuntabilitas publik.

- b. Pengaturan kebijakan pengelolaan keuangan daerah di Indonesia, termasuk di Jawa Timur yang dewasa ini berlaku, belum memberikan perumusan komprehensif mengenai sisi manajerial finansial pengelolaan keuangan daerah yang secara fundamental mempunyai validitas teoritik-filsafati menurut ukuran *good financial governance*. Peraturan perundang-undangan pengelolaan keuangan daerah yang berlaku tampak "berserakan" dalam berbagai bentuk kebijakan, mulai dari UUD 1945, UU PEMDA, dan UU Perimbangan Keuangan maupun UU keuangan Negara serta Keputusan Institusi Pemerintahan, baik Pusat maupun Daerah yang berstatus departemental atau nondepartemental. Kenyataan ini membawa implikasi praktis yang berupa *overlapping* kebijakan dan benturan kepentingan antar sektor pemerintahan di Jawa Timur dengan konsekuensi empiris : kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang berlaku tidak terimplementasikan secara efektif dalam kerangka *public services* yang sesuai dengan standar *good financial governance*.
- c. Dalam kegiatan administratif-institusional pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur terpotret adanya perbedaan

- yang kontroversial mengenai pemahaman tentang keberlakuan peraturan perundang-undangan pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari kelemahan perumusan aturan UU PEMDA, UU Perimbangan Keuangan, dan UU Keuangan Negara berikut peraturan pelaksanaannya yang multi-interpretasi secara normatif dengan segala akibat empirisnya. Di samping itu, berbagai pilar non yuridis yang bersifat sosio-kultural, nilai-nilai moral, dan politik-administratif ternyata senantiasa berpengaruh dalam mekanisme penyusunan dan penerapan APBD. Rendahnya penguasaan substantif materi muatan kebijakan dari kalangan aparatur birokratik-eksekutif (Pemerintah Daerah) maupun Legislatif (DPRD) di Jawa Timur dikualifikasi turut memperlemah secara bermakna tentang pelaksanaan realistik kebijakan pengelolaan keuangan daerah di Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Trenggalek, kota Surabaya, dan kota Kediri.
- d. Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah belum terdapat integrasi dan koordinasi memadai dari instansi yang diberi kewenangan di bidang pengelolaan keuangan daerah yang bersendikan konsep *integrated financial management system*. Dalam struktur administratif dan organisatoris Pemerintah Daerah di Jawa Timur tidak ditemukan konstruksi kelembagaan yang memiliki otoritas penuh dalam pengelolaan keuangan daerah. kompleksitas pengaturan Kelembagaan yang “berpretensi” dalam pengelolaan keuangan daerah mempunyai konsekuensi yuridis-sosiologis dan etika pemerintahan berupa konflik kewenangan maupun intervensi institusional antar organ pola dasar *integrated financial management system*. Pengelolaan keuangan daerah secara kelembagaan dijadikan obyek intervensi banyak instansi, sehingga tidak efektif dan efisien.
- e. Pengaturan kebijakan dan kelembagaan yang kondusif bagi upaya pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur yang demokratis di era otonomi daerah membutuhkan pengembangan pemerintahan yang *good financial governance* dengan membangun kapasitas kebijakan yang berkeadilan, proporsional, dan *legitimate* dalam ukuran komunitas obyektif. Esensi kebijakan pengelolaan keuangan daerah diantisipasi secara aksentuatif untuk mewujudkan aparatur yang profesional, menciptakan kelembagaan yang memiliki otoritas adekuat di setiap tingkatan Pemerintah Daerah, dan membuka keluasaan akses

informasi pengelolaan keuangan daerah di lembaga DPRD maupun Gubernur serta Bupati/Walikota sedasar makna esensial prinsip transparansi pemerintahan (*openbaarheid van bestuur*).

G. SARAN

Dari simpulan di atas dapatlah diketengahkan saran sebagai satu kesatuan pemikiran yang meliputi :

- a. Demi terciptanya dan terlaksananya pengelolaan keuangan daerah yang memiliki keabsahan yuridis normatif sekaligus empiris-sosiologis, Pemerintah Daerah di Jawa Timur perlu membuat kebijakan pengelolaan keuangan daerah berupa Peraturan Daerah (Perda) yang berlandaskan pada prinsip-prinsip *good financial governance* dan *good legislation* dengan pendekatan *integrated financial management system*. Pembentukan perangkat hukum pengelolaan keuangan daerah tersebut harus mengikuti pola “siklus kebijakan pengelolaan keuangan” yang berisi komponen : (1) formulasi; (2) implementasi; (3) evaluasi; dan (4) umpan balik yang diawali (tentang) Pengelolaan Keuangan Negara” (UU-PKN) dengan cara merevisi UU Keuangan Negara yang tidak mengatur secara komprehensif manajemen finansial negara dan tidak berbasis *good financial governance*.
- b. Perumusan awal perangkat kebijakan pengelolaan keuangan daerah dalam UU-PKN tersebut jelas membawa serta pemikiran untuk segera melakukan pembaruan terhadap UU PEMDA, UU Perimbangan Keuangan, dan UU Keuangan Negara berikut peraturan pelaksanaannya di bidang pengelolaan keuangan demi terbangunnya tatanan *fiscal sustainability*. Pembuatan perangkat kebijakan berderajat UU-PKN dapat dipersepsi sebagai pijakan awal *financial management* secara yuridis dengan pengimplementasian yang tepat. Di samping itu, pengembangan jaringan komunikasi untuk mensosialisasikan kebijakan pengelolaan keuangan daerah menjadi sesuatu yang perlu direalisasikan sejalan dengan prinsip akses informasi dalam sistem pemerintahan yang berpijak pada ajaran *good (financial) governance* maupun “tuntunan” proses pengambilan kebijakan publik di bidang keuangan.
- c. Banyaknya instansi Pemerintah Daerah yang “beratribut” mempunyai kewenangan di bidang pengelolaan keuangan daerah ternyata menimbulkan benturan “tugas dan kepentingan” antar sektor. Konflik kewenangan di bidang pengelolaan keuangan daerah antara pihak

- eksekutif dengan legislatif (DPRD) senantiasa terjadi di Jawa Timur. Hal ini merupakan masukan dasar yang cukup kuat untuk segera membentuk Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) di tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota berdasarkan berdasarkan pemikiran konseptual *integrated financial management system* untuk menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang efisien dan efektif serta “ramping secara kelembagaan. Pemerintah Daerah di Jawa Timur seyogianya memprakarsai pembentukan BPKD yang dilakukan dengan cara merestrukturisasi “lembaga internal” Pemerintah Daerah yang selama ini diberi tugas dan tanggung jawab mengelola keuangan daerah yang sesuai dengan visi reformasi pelayanan publik.
- d. Pemerintah Daerah di Jawa Timur harus segera menyamakan pemikiran secara konseptual tentang pengembangan pengelolaan keuangan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good legislation*, peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) dan mengembangkan akuntabilitas publik dalam keseluruhan rangkaian pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang demokratis. Eksekutif dan legislatif harus pula membuat format penggunaan maupun pertanggungjawaban dana-dana publik secara transparan dan independen dalam tataran institusional serta terdapat uji publik mengenai “kemanfaatannya sesuai dengan semangat otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999.
- e. Tahapan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus dirancang berdasarkan konsep dasar *good financial governance* dengan membuka peluang peran serta masyarakat seluas-luasnya berisikan *openbaar bestuur*. Melalui perumusan, penetapan, dan implementasi APBD yang demokratis jelas dapat membawa pengaruh pada legitimasi sosiologis keberlakuan kebijakan (Perda) APBD, baik secara normatif, empiris dan evaluatif. Hal ini tentunya akan membawa pula pemikiran ke arah perubahan sistem pertanggungjawaban APBD yang selama ini cenderung *executive oriented*, dan bukannya *legislative oriented*. Asas akuntabilitas publik dalam *good financial governance* mengamanatkan kepada Pemerintahan Daerah untuk mengembangkan pertanggungjawaban finansial penggunaan anggaran oleh Kepala Daerah maupun DPRD dengan membuat *prospectus report* melalui mekanisme media publik guna mendapatkan penilaian kritis terhadap kinerja eksekutif dan legislatif.

Dengan demikian diharapkan bahwa pertanggungjawaban APBD yang dilakukan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati atau Walikota) yang bernilai administrasi dapat diimbangi dengan "pelaporan keuangan" APBD oleh DPRD yang bermuatan politik-sosiologis. Atas dasar substansi kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang bersendikan prinsip-prinsip *good financial governance* dengan pendekatan *integrated financial management system* secara administratif dapat menciptakan Pemerintahan di Jawa Timur sebagai konstruksi model ideal kebijakan pengelolaan keuangan yang kondusif secara normatif dan empiris-sosiologis.

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, Alexander. 2001. *Perencanaan Daerah: Memperkuat Prakarsa Rakyat Dalam Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Lapers Utama.
- Bhakti Dharma Bp. 2000. *Himpunan Surat Edaran Direktorat Jenderal Anggaran*. Buku I. Jakarta.
- Biro Hukum Sekretariat Wilayah/ daerah Tingkat I Jawa Timur. 1998. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak daerah Dan Retribusi Daerah Beserta Peraturan Pelaksanaannya*. Surabaya.
- Chandler, Lester, V. 1985. *Sistem Moneter Keuangan*. Judul asli : *The Moneter Financial System*. Diterjemahkan oleh Muchdarasah Sinungun. Jakarta: Bumi Aksara.
- Commission Office Civil Service. 1999. *Good Governance*. Bangkok: Thailand.
- Dahlan, Siamat. 2001. *Manajemen Lembaga Keuangan*. Edisi Ketiga. Jakarta: FEUI.
- Due, John F. 1985. *Keuangan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. 2001. *Konsep Panduan Perencanaan Anggaran Daerah*. Jakarta : Direktorat Jendral Otonomi Daerah.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia. 2001. Tim Penyusun Rancangan Undang-Undang Ketentuan Pokok Keuangan Negara. *Prinsip Keuangan Negara Dalam Paket Rancangan Undang-Undang Bidang Keuangan Negara*. Jakarta.
- Edward III George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C 20037: Congressional Quarterly Press. 1414 22 Street N.W.
- Michael, Howlett. & M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy : Policy*

- Cycles and Policy subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Mandica, Notrida. 12 Juni 2001. Desentralisasi, Anggaran Daerah Dan Akuntabilitas Publik. *Kompas*.
- Mandiri Novindo Pustaka. 2002. *Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Jakarta.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Mazmanian Daniel A. & Sabatier Paul A. 1987. *Implementation And Public-Policy*. United States of America: Foresman and Company.
- Mutiara Sumber Widya. 2001. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Beberapa Peraturan Pemerintah Bidang Dana Perimbangan*. Jakarta.
- Soejatmo. 1995. *Pengelolaan Keuangan RI*. Yogyakarta : Kanisius.
- Unit Pengembangan Audit Keuangan Daerah Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan III. 2002. *Struktur Kinerja. Biro Keuangan Sekretariat Propinsi Jawa Timur*.
- Wahab, Abdul dan Solichin. 1991. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- . 2001. *Transparency of Administration*. The Netherlands: Utrech University Faculty of Law.
- . 2001. *General Principles Of Good Governance Under Gala*. The Netherlands: Utrecht University Faculty of Law.
- . *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah*. Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur.

* Dirubah dari ringkasan disertasi yang dipertahankan dihadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Diponegoro, Desember 2003.