

# Konstruksi Implementasi Kebijakan Manajemen Keuangan Daerah Pasca Reformasi Pemerintahan : Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Bone

**Andi Djalante**

*Program Studi Pascasarjana Institut Teknologi dan Bisnis Nobel Indonesia Makassar*

DOI: <https://doi.org/10.37531/sejaman.v5i1.1900>

## Abstrak

Penelitian yang dilakukan ialah studi kasus mengenai implementasi kebijakan Manajemen Keuangan Daerah Pasca Era Refomasi Pemerintahan Negara Republik Indonesia Tahun 1998. Khususnya menyoroti fakta-fakta konkret Implementasi Kebijakan Manajemen Keuangan Oleh Pemerintah Kabupaten Bone pada awal-awal upaya melakukan reformasi dalam bidang Pemerintahan. Kajian yang dilakukan terkait dengan: 1) Implementasi Reformasi Kebijakan Manajemen Keuangan Daerah melalui penyelenggaraan Pemerintahan yang baik (good governance) dan bersih (clean govenrment) mulai di level Pemerintahan Pusat hingga ke pemerintahan Kota maupun Kabupaten sebagaimana telah diamanatkan didalam Ketetapan MPR RI Nomor : XI/MPR/1998 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN; dan 2 ) Konstruksi kebijakan Pemerintah Kabupaten Bone pada implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, serta penerapan sistem akuntansi pemerintahan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.29 Tahun 2002 yang menandai era transisi otonomi menuju sistem yang lebih ideal. Penelitian sebagaimana dimaksudkan diatas dilakukan dengan pendekatan kualitatif dan menganalisisnya secara deskripif dengan sumber data dari aktivitas yang diselenggarakan pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Bone, termasuk sejumlah implementasi kebijakan yang sedang dijalankan pada organisasi perangkat daerah (OPD) yang terkait.

**Kata Kunci:** *Reformasi Pemerintahan; Implementasi Kebijakan Manajemen Keuangan Daerah.*

## Abstract

The research carried out is a case study on the implementation of Regional Financial Management policies after the Reformation Era of the Republic of Indonesia Government in 1998. In particular, it highlights the concrete facts of the Implementation of Financial Management Policies by the Bone Regency Government in the early stages of reform in the field of Government. The study was carried out related to: 1) Implementation of Regional Financial Management Policy Reform through the implementation of good and clean governance starting at the Central Government level to City and Regency governments as mandated in MPR RI Decree Number: XI / MPR/1998 and Law No. 28/1999 concerning the Implementation of a Clean and KKN-free State; and 2) Policy construction of the Bone Regency Government on the implementation of Government Regulation No. 108 of 2000 concerning the Accountability of Regional Heads in Regional Financial Management, as well as the implementation of a government accounting system based on the Decree of the Minister of Home Affairs No. 29 of 2002 which marked the era of transition from autonomy to a more ideal system. .

The research referred to above was carried out with a qualitative approach and analyzed descriptively with data sources from activities carried out at the Regional Financial and Asset Management Agency (BPKAD) of Bone Regency, including a number of policy implementations that are being carried out in the relevant regional apparatus organizations (OPD).

**Keywords:** *Government Reform; Implementation of Regional Financial Management Policy.*

Copyright (c) 2022 Mustafa, et al.

✉ Corresponding author :

Email Address : [andidjalante1960@gmail.com](mailto:andidjalante1960@gmail.com)

## PENDAHULUAN

Dalam masa-masa awal memasuki era reformasi pemerintahan pada tahun 1998 terdapat kondisi khusus yang menjadi perhatian utama oleh penyelenggara Pemerintah Republik Indonesia saat itu, yakni mewujudkan dan menjaga keseimbangan keuangan negara pada level-level yang dapat menjamin negara dapat segera berada di luar kondisi krisis ekonomi.

Pada masa itu Pemerintah Indonesia dibawah Kepemimpinan Presiden BJ.Habibie segera melakukan langkah-langkah manajemen strategis memperbaiki segala permasalahan yang sedang melanda negara pada sendi-sendi penyelenggaraan pemerintahan daerah, melalui upaya perbaikan implementasi kebijakan keuangan negara hingga pada upaya reformasi pemerintahan pada tingkat kabupaten dan kota . Seiring dengan upaya itu Pemerintah segera melakukan reformasi dalam bidang perundang-undangan kearah penyelenggaraan Pemerintahan yang baik (good governance) dan bersih ( clean govenrment) mulai di level Pemerintahan Pusat hingga ke pemerintahan Kota maupun Kabupaten.

Kebijakan yang paling cepat dan tampak dilakukan adalah sebagaimana tuntutan dan sesuai dengan kehendak rakyat indonesia masa itu, ialah menetapkan kebijakan desentralisasi untuk mempercepat bangunan demokrasi dan penyelenggaraan otonomi daerah yang riel dengan menetapkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian dibarengkan dengan usaha reformasi yang lebih konstruktif terhadap sejumlah aspek seperti menciptakan negara yang bersih dan bebas dari unsur tindakan kolusi, nepotisme dan korupsi, melalui diterbitkannya Ketetapan MPR RI Nomor : XI/MPR/1998 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN, kemudian pada aspek-aspek pengelolaan keuangan daerah melalui Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah. Kebijakan dimaksud semua berhasil diwujudkan dengan cepat namun terukur dengan prinsip sebagai langkah konkret melakukan reformasi penyelenggaraan pemerintahan diberbagai bidang mulai pada level Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kota. Pada era Reformasi dimaksud sekaligus juga menunjukkan kenginan luhur pemerintah pusat yakni memaksimalkan upaya-upaya pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dalam berbagai hal ke pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan pula kemandirian daerah.

Sebagai upaya konkrit berikutnya, ialah pemerintah mengeluarkan PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan PP no.108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Langkah selanjutnya secara bertahap mengganti Manual Administrasi Keuangan Daerah menjadi

sistem akuntansi dengan dikeluarkannya Kepmendagri No.29 Tahun 2002 yang menandai era transisi otonomi menuju sistem yang lebih ideal. Upaya-upaya perbaikan dan penyempurnaan tampak terus dilakukan hingga masa tahun 2014 dengan dikeluarkan dan ditetapkannya Undang-undang Republik Indonesia nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Dengan adanya berbagai upaya penyempurnaan penyelenggaraan Pemerintahan pasca reformasi sebagaimana yang dijelaskan diatas, maka kemudian berimplikasi kepada implementasi otonomi daerah yang akan lebih terarah kepada menciptakan manajemen keuangan daerah yang mengedepankan akuntabilitas dan transparansi.

Selanjutnya dengan ditetapkannya pula Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional, dan kemudian tegas dinyatakan pula didalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, didalamnya tertuang bahwa APBN harus menjadi instrumen kebijakan multi fungsi dalam rangka mengelola komposisi dan besaran anggaran yang lebih merefleksikan arah dan tujuan kebijakan negara sektor publik. Demikian pula melalui aturan tersebut segera pula diikuti pemberlakuan kembali sistem penganggaran dengan pendekatan New Public Management (NPM), yakni sebuah sistem manajemen keuangan daerah yang sudah dirancang pada tahun 1980. Dalam hal mana disebutkan pada pelaksanaannya lebih diarahkan kepada pelayanan sektor publik dengan pengukuran berbasis kinerja, didalam satu kesatuan system perencanaan, penganggaran, dan evaluasi yang menekankan pada keterkaitan antara anggaran dengan hasil yang diinginkan, atau yang kemudian disebut sebagai anggaran berbasis kinerja.

Sehingga apabila diperhatikan dari sejak tahun 1998 pada masa awal reformasi dimulai, nampak dengan tegas pemerintah telah memperlihatkan tonggak kesepakatan nasional didalam menjalankan banyak upaya penyempurnaan kebijakan implementasi manajemen keuangan negara yang diikuti dengan perbaikan pengelolaan manajemen keuangan daerah.

Namun demikian dengan memperhatikan fakta-fakta yang masih berlangsung di wilayah kabupaten dan kota, khususnya di dalam Pemerintahan Kabupaten Bone nampak masih menyisahkan pertanyaan yang menjadi perhatian dalam studi kasus pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah, yaitu: a) bagaimana konstruksi implementasi kebijakan manajemen keuangan daerah pasca reformasi berikut permasalahannya ? b) Aspek-Aspek Apakah Yang diperlukan pemerintah daerah membangun perbaikan dalam mengkontruksi kembali Implementasi Kebijakan Manajemen Keuangan daerah ? c) Faktor Dukungan Yang bagaimana mesti dipertimbangan oleh pemerintah daerah agar Implementasi Kebijakan Manajemen Keuangan Daerah dapat berjalan dengan tertib sebagaimana adanya perubahan peraturan perundangan yang terjadi guna memenuhi kepentingan publik ?

## **METODOLOGI**

Penelitian dalam rangka studi kasus sebagaimana dimaksudkan diatas dilakukan dengan pendekatan kualitatif dan menganalisisnya secara telahan deskripif dari latar kehidupan pelaksanaan perundang-undangan mengenai kebijakan atas pelaksanaan manajemen keuangan daerah. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan fakta-fakat nyata mengenai sejumlah bukti implementasi kebijakan manajemen keuangan daerah. Langkah yang dilakukan ialah dengan membangun komunikasi dan pengajuan pertanyaan kepada beberapa informan kunci pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD)

Kabupaten Bone, maupun pada beberapa pejabat pemangku posisi kepala organisasi perangkat daerah (OPD) yang terkait.

Satu hal yang dijalankan dalam Penelitian kualitatif ini ialah bagaimana menemukan realitas pengalaman sosial informan khususnya terkait lingkungan kehidupan pekerjaan yang dihadapinya. Cara dengan pendekatan ini tentunya dipandang bahwa data-data yang akan digali berhubungan langsung dengan cara mempertanyakan langsung kepada orang-orang yang mengalami peristiwa. Sehingga dengan cara yang dimaksudkan tersebut diharap dapat memberikan *output* penjelasan konstruktif dari sumber informan yang mengalami dan dapat menjelaskan mengapa dan bagaimana peristiwa yang dialami dapat dijelaskan dengan benar dan lebih luas.

Informan dalam penelitian ini ditentukan dengan cara menetapkan kepada mereka yang dipandang berada dalam *posisi penting dan memiliki tanggungjawab strategis*. Hal ini sesuai dengan sifat penelitian kualitatif, bahwa dalam tradisi penelitian kualitatif, jumlah sampel sebenarnya tidak penting. Yang terpenting adalah kredibilitas partisipan dan kekayaan informasi yang dapat mereka bagikan kepada peneliti (J.R. Raco, 2010).

Dengan alasan-alasan seperti itu, maka informan yang dipilih adalah orang yang dianggap paling mengetahui terhadap permasalahan dan terlibat langsung dalam hal implementasi kebijakan manajemen keuangan daerah di jajaran organisasi Pemerintahan Kabupaten Bone . Selanjutnya terkait dengan kajian dan analisis data, dalam hal ini di lakukan melalui tahapan-tahapan penting dan saling terkait, yakni pertama mereduksi sejumlah informasi lapangan baik primer maupun sekunder; kedua penyajian informasi kedalam bentuk eksplanasi dan narasi terstruktur sebagai bahasan hasil penelitian; dan yang terakhir penarikan kesimpulan dan pemberian saran.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Konstruksi Implementasi Kebijakan Manajemen Keuangan Daerah Berikut Permasalahan Didalamnya.

Pengimplementasian suatu kebijakan merupakan puncak dari nilai hasil suatu peraturan ataupun kebijakan tersebut dibuat. Tahap pengimplementasian secara umum merupakan bagaimana suatu kebijakan yang dikeluarkan yang menjadi suatu jawaban solusi dari masalah yang dialami masyarakat, dapat diterapkan agar maksimal dan dapat menjawab permasalahan tersebut. Namun, kenyataannya tahap pengimplementasian bukanlah merupakan bagian yang mudah.

Sebagaimana pandangan yang telah dikemukakan oleh Saudara Drs. Andi Fajaruddin, M.Si selaku Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bone bahwa :

*“Setiap kebijakan daerah yang dikeluarkan oleh Pimpinan dalam hal ini Bupati Bone, baik didalam rangka menerapkan kebijakan pusat maupun pemerintah provinsi mesti dilaksanakan secara cermat melihat berbagai hubungan analogi-analogi permasalahan dan solusinya. Jadi saya menganggap bukan hal yang gampang dilakukan dari suatu kebijakan. Kebijakan apapun itu mesti dipelajari dahulu semua aspek-aspek yang melingkupinya.”*

Selanjutnya mengenai Konstruksi Manajemen Pengelolaan Keuangan Daerah yang dilimpahkan ke pada pemerintah daerah, menurut Fajaruddin :

*“Adalah mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan Daerah. Dan Hal ini sudah diatur didalam sejumlah peraturan perundang-undangan yang berlaku”.*

Salah satu peraturan yang dimaksud ialah Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah.

Lebih detail dikatakan Pula oleh Fajaruddin, bahwa :

*“Hal yang terpenting sebelum melaksanakan berbagai perturan yang ada, ialah setiap daerah dalam pengaturan pengalokasian anggarannya harus terlebih dahulu diyakini bahwa didaerah kita ini tersedia anggaran untuk dapat dicukupi dengan menggunakan PAD-nya, sehingga daerah menjadi benar-benar otonom. Besarnya alokasi anggaran dari PAD kemudian menjadi tolak ukur untuk menilai tingkat kegagalan implementasi kebijakan otonomi daerah. Tolok ukur ini diletakkan untuk penilaian dimaksud adalah karena dari data tersebut diketahui seberapa besar daerah masih membutuhkan subsidi dari pusat dan belum mampu mengelola sumber daya yang ada. Tujuan utama pemberian dana perimbangan dalam kerangka otonomi daerah adalah untuk pemerataan kemampuan fiskal pada tiap daerah (equalizing transfer)”*

Dalam pasca era reformasi ini terdapat fakta permasalahan yang diperoleh dari penelitian ini, khususnya dalam lingkup implementasi kebijakan Manajemen pengelolaan keuangan daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah di Kabupaten Bone, yaitu lemahnya sistem pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan keuangan daerah. Kelemahan tersebut kemudian berimplikasi kepada terjadinya sejumlah masalah yang berada pada cakupan sistem pengawasan dan pengendalian dimaksud diantaranya yaitu:

1. Rendahnya efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan pemerintah akibat maraknya irasionalitas pembiayaan kegiatan negara. Kondisi ini disertai oleh rendahnya akuntabilitas para pejabat pemerintah dalam mengelola keuangan publik. Karenanya, muncul tuntutan yang meluas untuk menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja.
2. Kurang Tajam dan Tegas dalam merumuskan dan menetapkan skala prioritas dalam proses pengelolaan keuangan daerah yang terarah kepada pemberdayaan sumberdaya publik. Yang semestinya didahului adanya usaha-usaha analisis biaya-manfaat (cost and benefit analysis) sehingga kegiatan yang dijalankan tidak saja sesuai dengan skala prioritas tetapi juga mendatangkan tingkat keuntungan atau manfaat tertentu bagi publik.
3. Terjadinya banyak kebocoran dan penyimpangan sebagai akibat dari adanya praktek KKN.
4. Rendahnya profesionalisme aparat pemerintah dalam mengelola anggaran publik.

Keempat permasalahan temuan diatas pada dasarnya memang merupakan sindrom klasik yang senantiasa menggerogoti sistem pengelolaan keuangan daerah, terlebih apabila tidak dikelola secara profesional sebagaimana dijumpai dalam manajemen sektor swasta.

Lemahnya sistem pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diperlihatkan dengan berbagai masalah diatas, juga menjadi sebab-sebab timbulnya kondisi lain yang mengganggu kelancaran pengelolaan APBD, seperti :

1. Tersendat-sendatnya pengajuan anggaran;
2. Rendahnya daya serap anggaran;
3. Kelambatan melaporkan keuangan serta tidak sesuai standar akuntansi pemerintah;
4. Buruknya komunikasi politik antara Pemda dan DPRD menjadi penyebab keterlambatan penetapan anggaran;
5. Dana APBN menumpuk di rekening Bank Pemda, yang selanjutnya isimpan dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI);
6. Pelaksanaan anggaran daerah buruk, yang berdampak pada kosntruksi dari APBN yang terus meningkat, tetapi kemiskinan dan pengangguran tetap besar;
7. Hingga saat ini ketimpang anggaran pusat dan daerah masih sangat besar (70 persen berbanding 30 persen), dan seharusnya relatif berimbang;

8. Belanja aparatur di Provinsi ataupun Kabupaten/Kota saat ini sangat tinggi, mencapai 71 persen dan belanja publik hanya 29 persen;
9. Pembangunan tidak benar-benar berdampak langsung pada pemberantasan kemiskinan.

Hal-hal temuan penelitian diatas diatas sebenarnya menurut Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bone, bahwa:

*"Kondisi seperti itu memang kerap kali terjadi walau sebenarnya dapat menjadi momok bagi daerah-daerah karena dapat menimbulkan adanya sanksi dari pemerintah pusat berupa pengurangan dana alokasi umum dari plafon yang diusulkan pemerintah daerah".*

Berbagai tanggapan dari masyarakat umumpun bisa juga mencuat sebagai gambaran penilaian adanya ketidakmampuan pemerintahnya terhadap pemenuhan kebutuhan pembangunan maupun pembinaan kemasyarakatan.

Pada persoalan mengenai bentuk kemampuan menyelenggarakan otonomi daerah, disebutkan oleh Andi Darmawan, Kabag Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Bone, bahwa :

*"ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah : (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber- sumber keuangan, mengelola dan menguanakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kedua ciri ini akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.*

Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja dari Kebijakan Implementasi keuangan daerah.

Memperbincangkan upaya reformasi terhadap manajemen keuangan daerah di Indonesia, sebenarnya dari pihak Pemerintah Pusat telah mengeluarkan banyak kebijakan-kebijakan baru, baik pada level pemerintah pusat maupun pada pemerintah daerah. Misalnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya ketentuan Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, semuanya memberikan amanat untuk mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah dengan sebuah Peraturan Pemerintah. Kemudian dari sini dibuat aturan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 6 Maret 2019 di Jakarta dan aturan-aturan sebelumnya. Selanjutnya mulai dengan ditetapkannya paket undang-undang bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, jika dianalisa lebih dalam dengan sangat jelas memberikan arah bahwa Gubernur / Bupati / Walikota mesti membuat dan menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan sebagaimana juga sudah diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005.

Pada intinya implementasi kebijakan tersebut menginginkan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Namun, reformasi pengelolaan keuangan

yang dilakukan pemerintah hingga kini ternyata masih menemui beberapa masalah dalam pelaksanaannya. Sejak berlakunya paket undang-undang mengenai pengelolaan keuangan kepada pemerintah daerah pada era otonomi daerah, belum tampak kemajuan yang signifikan dalam peningkatan transparansi dan akuntabilitas keuangan Daerah bahkan dari segi penyusunan dan perencanaan kebutuhan anggaran pun masih belum tepat.

Menurut Anwar,SH,MH, selaku Kepala Bagian Hukum dan Perundang-undangan Sekretariat Daerah Kabupaten Bone :

*"Implementasi kebijakan keuangan Daerah yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat selama ini yang berawal sejak keluarnya UU No. 17 tahun 2003 yang kemudian diikuti oleh sejumlah aturan lainnya, adalah hal yang tidak mudah untuk diimplementasikan karena banyak faktor misalkan pertama,karena banyaknya aturan yang dikeluarkan. Dan kedua, justru faktanya juga bahwa tidak semua aturan yang dikeluarkan itu sempurna melainkan selalu saja ditemukan kelemahan misalkan adanya aturan yang tumpang tindih, belum lagi timbulnya masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan. Buktinya begitu banyaknya perundang-undangan yang kemudian masuk untuk diuji di Mahkamah Konstitusi".*

Jika melihat dan memperhatikan fakta yang terjadi sebagai mana yang diutarakan diatas, maka terdapat kemungkinan lain akan terjadi berupa ancaman dari implementasi kebijakan dimaksud, seperti akan kemungkinan terjadinya inkonsistensi implementasi, dalam artian adanya penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksananya sebagai adanya kondisi dimana terlalu banyaknya aturan kebijakan. Yang kemungkinan besar belum diatur dengan petunjuk pelaksanaan yang secara konstruktif mestinya memberi petunjuk operasional khususnya berkaitan dengan sasaran dan target, serta tujuan daripada pelaksanaan kebijakan dimaksud.

## **B. Beberapa Aspek Langkah Perbaikan Pada Implementasi Kebijakan**

Dari substansi yang ditunjukkan pada pemaparan diatas, tampak jelas bahwa dari implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah pasca reformasi faktanya masih ditemukan kelemahan dari sisi operasional dan hasil yang dicapai, khususnya pada sistem pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, perlu adanya analisis aspek implemementasi yang mempengaruhi manajemen keuangan daerah, agar segala tujuan yang dikehendaki dapat tercapai.

Oleh karena itu dipandang perlu adanya langkah-langkah yang tepat untuk mengkontruksi kembali implementasi kebijakan pengelolaan manajemen keuangan daerah, dalam hal ini diantaranya pada beberapa aspek kelemahan yang sudah disebutkan diatas yang ada didalam cakupan kelemahan sistem pengawasan dan pengendalian. Selain itu Pembuat kebijakan perlu melibatkan sejumlah ahli dari kalangan akademisi untuk dapat melihat dan menyusun strategi yang baik agar kebijakan yang dibuat benar-benar berdasarkan kajian studi kasus tertentu yang menunjukkan arah perbaikan, khususnya terkait dengan solusi mengatasi keterkaitan antar peraturan perundangan yang masih menjadi problem bagi institusi pelaksana kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan pertimbangan-pertimbangan yang jelas dan pemikiran yang meluas agar suatu kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dengan baik. Hal yang mestinya bisa dilakukan Pemerintah daerah dari setiap fakta masalah yang ditunjukkan diatas, ialah yang terutama melakukan upaya perbaikan sistem pengawasan dan pengendalian keuangan daerah, selain tentunya melakukan kajian mendalam dengan melibatkan tenaga ahli akademisi. Sehingga pada gilirannya secara cermat dan cepat dapat mengatasi kondisi-kondisi seperti : a) Rendahnya efektivitas dan efisiensi penggunaan

keuangan pemerintah akibat maraknya irasionalitas pembiayaan kegiatan program pemerintah daerah; b) Rendahnya akuntabilitas para pejabat pemerintah dalam mengelola keuangan public terlebih munculnya tuntutan yang meluas untuk menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja; c) Kurang Tajam dan Tegasnya institusi Pengelola Keuangan Daerah dalam merumuskan dan menetapkan skala prioritas dalam proses pengelolaan keuangan daerah yang terarah kepada pemberdayaan sumberdaya publik. Yang semestinya didahului adanya usaha-usaha analisis biaya-manfaat (cost and benefit analysis) sehingga kegiatan yang dijalankan tidak saja sesuai dengan skala prioritas tetapi juga mendatangkan tingkat keuntungan atau manfaat tertentu bagi public; d) Terjadinya banyak kebocoran dan penyimpangan sebagai akibat dari adanya praktek KKN.

Selain daripada itu bahwa dalam rangka melakukan langkah perbaikan terhadap implementasi dari kebijakan otonomi daerah menyangkut pengelolaan keuangan daerah, tentunya juga masih diperlukan upaya evaluasi implementasi dengan cara mengkaji karakteristik masalah. Hal ini dapat digambarkan melalui wawancara dengan informan Drs. Andi Fajaruddin, M.Si selaku Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bone sebagai berikut :

*“Secara teknis semua aturan dari pelayanan yang di berikan oleh BPKAD Kabupaten Bone sudah di laksanakan semaksimal mungkin sesuai aturan yang berlaku, namun tentunya tak dapat dipungkiri setiap tahunnya terkadang masih terasa sulit di-laksanakan sesuai harapan. Hal mana selain karena faktor peraturannya yang memang butuh pendalaman, juga disebabkan pula oleh hal-hal yang berhubungan dengan SDM yang ada di BPKAD masih kurang dan terbatas serta juga masih memerlukan pembinaan melauai diklat.*

Hal yang disampaikan diatas itu mengindikasikan keterkaitan yang lain pada segi ketersediaan Sumber Daya Manusia baik secara kuantitas maupun kualitas Hal ini juga tentunya dapat menjadi prasyarat penting demi terpenuhinya tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu ketersediaan Sumber daya Manusia yang memenuhi kualitas dan kuantitas yang diperlukan menunjang meningkatnya pelayanan umum, dan meningkatnya daya saing daerah.

Masalah sumber daya manusia yang telah digambarkan melalui wawancara dengan informan diatas pada dasarnya juga penting diperhatikan. Namun ada hal lain lagi yang memang kerap menjadi hambatan teknis jika tidak diperhatikan dengan baik, seperti yang digambarkan oleh Drs. Amrin, M.Si. selaku Auditor Madya bidang administrasi Keuangan di Kantor Inspektorat Daerah Kab. Bone, bahwa:

*“Setiap pejabat beserta pegawai diajarannya mesti memiliki kapasitas yang baik dalam memahami pengelolaan Keuangan dalam lingkup organisainya masing-masing. Hal ini tentu akan memberi dampak yang baik dalam memperbaiki proses pengawasan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan pengelolaan keuangan”*

Hasil wawancara yang sama juga diutarakan oleh informan tersebut, bahwa besarnya penyimpangan dalam proses pengelolaan keuangan dapat terjadi karena terkadang para pejabat masih mengesampingkan pentingnya sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan pemahaman dan kompetensi yang baik dalam mengelola keuangan.

Selain itu hal berikut yang sering pula menjadi permasalahan, sebagaimana diungkap pula oleh Drs. Amrin, M.Si selaku auditor, bahwa :

*“Suatu implementasi kebijakan pengelolaan keuangan sering pula menghadapi masalah pada segi implementasi dari prinsip-prinsip baku pengelolaan keuangan. Seperti Prinsip Akuntabilitas, Kejujuran, Transparansi, Ekonomis, Efisiensi dan efektifitas”*

Dalam kaitan ini terdapat hal lain yang sesungguhnya mesti pula diperhatikan, bahwa setiap perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi (Mardiasmo, 2002 : 77-79):

1. Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat.

Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

2. *Value for Money*.

*Value for money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik. Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.

3. Kejujuran dalam Manajemen Keuangan Publik (*Probity*).

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

4. Transparansi.

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan- kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi manajemen 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.

5. Pengendalian.

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus selalu 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.

### C. Faktor-Fakto Pendukung Yang Mesti Menjadi Perhatian

Dari Hasil Penelitian ini setidaknya ditemukan dua faktor Pendukung Yang mesti diperhatikan oleh Pemerintah Daerah didalam menuju keberhasilan Implementasi Kebijakan Manajemen Keuangan Daerah terutama ke arah memenuhi kepentingan publik, yakni :

### **1) Dukungan Lingkungan Masyarakat Lokal**

Karakteristik lingkungan dalam penelitian ini membahas tentang variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi. Adapun variabel tersebut membahas menangani kondisi sosial ekonomi dan teknologi terkait dengan mengukur seberapa besar dukungan lokal terhadap peraturan tersebut. Selain itu, variabel ini juga membahas mengenai dukungan publik terkait dengan adanya dukungan dari instansi-instansi atasan baik dalam alokasi anggaran maupun perlindungan dari aktor yang tidak mendukung kebijakan. Serta sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok sasaran berkaitan dengan bagaimana kelompok sasaran menyikapi kebijakan ini.

Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan cenderung besar ketika kebijakan yang dikeluarkan memberikan kemudahan. Jika di analisis, apakah kebijakan otonomi daerah yang mengatur pengelolaan keuangan daerah dapat memberi kemudahan atau justru kesulitan

bagi daerah dalam mensejahterahkan rakyat ? Dari Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bone, menggambarkan bahwa :

*"Kami sebagai instansi yang mengelola keuangan dan aset daerah dan mengetahui bagaimana kondisi keuangan daerah dan pemanfaatan keuangan, sangat berterima kasih terhadap dukungan lokal. Dengan adanya dukungan lokal baik itu dari masyarakat dan instansi terkait yang berada di naungan pemerintah daerah sangat mempengaruhi pendapatan daerah sehingga nantinya penyusunan anggaran sesuai dengan kebutuhan daerah". (Hasil wawancara tanggal 15 Desember 2015).*

Hal yang disampaikan Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah, ternyata terdapat pandangan yang senada dari Drs. Andi Amar Ma'ruf selaku Kepala Inspektorat Daerah, bahwa:

*"Suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya memenuhi apa yang telah digariskan oleh Lembaga DPRD sebagai wujud dukungan publik, maka dapat diyakini tujuan dari dikeluarkannya kebijakan tersebut belum tercapai dengan baik".*

Kebijakan yang dimaksudkan ini merupakan kebijakan yang melibatkan beberapa unit dan instansi terkait, oleh karena itu kebijakan ini perlu memperhatikan dukungan publik.

Menurut Dr, Andi Mappamadeng Dewang, M.Si, salah satu anggota DPRD Bone, bahwa:

*"Anda Harus meyakini sepenuhnya anggota DPRD sebagai bentukan dari kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, seperti; 1) para anggota dewan dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah kebijakan. 2) para anggota dewan dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif".*

Berdasarkan dari uraian diatas, peneliti menyimpulkan bahwa salah satu bentuk dukungan yang mesti diperhatikan dalam suatu Implementasi Kebijakan Pemerintah Di daerah ialah diperlukannya melakukan pencermatan terhadap dukungan dari Masyarakat, misalnya dari lembaga legislatif. Demikian pula dukungan masyarakat dalam konteks lainnya, seperti dari lembaga swadaya masyarakat, lembaga kepemudaan, lembaga tokoh masyarakat dan lain-lain.

### **2) Dukungan Konsep Pendekatan Manajemen Keuangan Yang Baik**

Perkembangan yang terjadi setiap kurun waktu tertentu terhadap penyempurnaan konsep Kebijakan Manajemen Keuangan Daerah, yang merupakan bentuk perbaikan memenuhi kepentingan publik, sudah semestinya dipahami oleh Para Pejabat Perangkat-Perangkat Daerah bahwa akan terjadi penyempurnaan konsep pendekatan manajemen pengelolaan keuangan.

Dalam perkembangannya pendekatan yang dilakukan terhadap manajemen keuangan daerah, secara garis besar terdapat dua pendekatan. Kedua pendekatan tersebut adalah (Mardiasmo, 2002 : 87-90) :

- (a) Anggaran tradisional atau anggaran konvensional; dan
- (b) Pendekatan baru yang sering dikenal dengan pendekatan *New Public Management*

ANGGARAN TRADISIONAL	NEW PUBLIC MANAGEMENT
<b>SENTRALISTIS</b>	<b>DESENTRALISASI &amp; DEVOLVED MANAGEMENT</b>
<b>BERORIENTASI PADA INPUT</b>	<b>BERORIENTASI PADA INPUT, OUTPUT, DAN</b>
<b>TIDAK TERKAIT DENGAN PERENCANAAN LINE-ITEM DAN INCREMENTALISM</b>	<b>UTUH DAN KOMPREHENSIF DENGAN BERDASARKAN SASARAN DAN TARGET KINERJA</b>
<b>BATASAN DEPARTEMEN YANG KAKU (RIGID)</b>	<b>LINTAS DEPARTEMEN</b>
<b>MENGGUNAKAN ATURAN KLASIK: PRINSIP ANGGARAN BRUTO BERSIFAT TAHUNAN</b>	<b>ZERO-BASE BUDGETING, PLANNING SISTEMATIK DAN RASIONAL BOTTOM-UP BUDGETING</b>

Sumber : Mardiasmo (2002)

*Traditional budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan. Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Besarnya dominasi ini seringkali mematikan inisiatif dan prakarsa pemerintah daerah, sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.

Reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Financial Management* telah mendorong usaha untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya adalah teknik anggaran kinerja (*performance budgeting*), *Zero Based Budgeting* (ZBB), dan *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS).

Pendekatan baru dalam sistem anggaran publik tersebut cenderung memiliki karakteristik umum sebagai berikut : 1) Komprehensif/komparatif; 2) Terintegrasi dan lintas departemen; 3) Proses pengambilan keputusan yang rasional; 4) Berjangka panjang; 5) Spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas; 6) Analisis *total cost* dan *benefit* (termasuk

*opportunity cost*); 7) Berorientasi input, output, dan outcome (*value for money*), bukan sekedar input; dan 8) Adanya pengawasan kinerja. (Mardiasmo, 2002 : 91)

Jika dikaitkan dari penjelasan diatas, bahwa pada tataran pelaksanaan Manajemen Keuangan daerah yang terarah kepada memenuhi kepentingan publik, maka setiap Pemerintah Daerah memerlukan perhatian khusus pada segi-segi penyempurnaan : a) Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas; b) Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS-Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya; dan c) Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

## SIMPULAN

Implementasi kebijakan manajemen keuangan daerah pasca reformasi masih menemui banyak masalah disamping memerlukan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Implementasi kebijakan keuangan Daerah yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat selama ini yang berawal sejak keluarnya UU No. 17 tahun 2003 yang kemudian diikuti oleh sejumlah aturan lainnya, adalah hal yang tidak mudah untuk diimplementasikan karena banyak faktor misalkan pertama, karena banyaknya aturan yang dikeluarkan. Dan kedua, justru faktanya juga bahwa tidak semua aturan yang dikeluarkan itu sempurna melainkan selalu saja ditemukan kelemahan misalkan adanya aturan yang tumpang tindih, belum lagi timbulnya masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan. Buktinya begitu banyaknya perundang-undangan yang kemudian masuk untuk diuji di Mahkamah Konstitusi. Olehnya terdapat kemungkinan lain akan terjadi berupa ancaman dari implementasi kebijakan dimaksud, seperti akan kemungkinan terjadinya inkonsistensi implementasi, dalam artian adanya penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksananya sebagai adanya kondisi dimana terlalu banyaknya aturan kebijakan Langkah Perbaikan yang diperlukan dalam Implementasi Kebijakan Manajemen Keuangan Daerah Pasca reformasi dapat meliputi : a) setiap perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik dan mampu untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut; b) Setiap pejabat beserta pegawai diajarannya mesti memiliki kapasitas yang baik dalam memahami pengelolaan Keuangan dalam lingkup organisainya masing-masing. Hal ini tentu akan memberi dampak yang baik dalam memperbaiki proses pengawasan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan pengelolaan keuangan Pada tataran dukungan pelaksanaan Manajemen Keuangan daerah yang terarah kepada memenuhi kepentingan publik, maka setiap Pemerintah Daerah memerlukan perhatian khusus pada segi-segi penyempurnaan : a) Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas; b) Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS-Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya; dan c) Pengembangan sistem manajemen keuangan daerah untuk menyediakan aspek pengelolaan anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi keuangan yang berorientasi kepada mekanisme New Public Financial Management.

## **Referensi :**

Mardiasmo (2002). Akuntansi Sektor Publik. Penerbit Andi, Yogyakarta.

J. R. Raco, ME., M.Sc.Dr (2010), Metode Penelitian Kualitatif, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta

Ketetapan MPR RI Nomor : XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah

Undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah