

OTONOMI DAERAH DAN KEBIJAKAN ANGGARAN (DESENTRALISASI FISKAL) *(Akuntabilitas Yang Komunikatif Dalam Manajemen Publik)*

Yummil Hasan

ABSTRACT

The implementation of budgetary policies (fiscal decentralization), the days of local autonomy and communicative accountable on public authorities always show the relationship or interaction with the established policy goals. Hence, the implementation of communicative akuntabiliutas on a Board/ Department/ Office will provide a positive impact on the performance of that agency. Based on the analysis conducted, we believe that with the communicative accountability to ensure the successful achievement of organizational goals. Managerial accountability communicative emphasis on efficiency and *pengehematan* use of funds, property, human resources, and other power sources. Then establish a continuous process such as planning and budgeting, enabling them to provide the best public services. Efficiency of resource management that the authority of a government agency is a key feature of communicative managerial accountability.

Key word: *otonomi daerah, anggaran, akuntabilitas yang komunikatif*

A. Pendahuluan

Perjalanan bangsa Indonesia dalam menuju proses pembangunan yang lebih baik, ternyata telah membawa dampak terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Kesenjangan kehidupan ditengah masyarakat merupakan

Jurnal Ilmiah Dakwah dan Komunikasi

keadaan yang lahir dari kebijakan pembangunan selama kurun waktu 30 tahunan. Terjadinya ketimpangan antar daerah, pendistribusian pembangunan yang tidak merata, merupakan akibat dari pendekatan pembangunan yang mengacu kepada pertumbuhan.

Hasilnya tidak hanya menimbulkan ketimpangan dan disparitas pembangunan, tetapi juga krisis menyeluruh mulai dari ekonomi hingga akhlak yang akhirnya berakibat pada rusaknya tatanan masyarakat dan kepercayaan rakyat pada pemerintah.

Telah menjadi kesadaran bersama bahwa stabilitas sebagai ciri pembangunan orde baru lebih karena kekuasaan pemerintah yang dominan, bukan karena kekuatan pemerintah yang bersumber dari rakyat secara demokratis. Demokratisasi disegala aspek kehidupan menuntut proses, perencanaan, dan implementasi serta pengawasan jalannya pembangunan yang demokratis, terbuka, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Tuntutan agar pemerintah memiliki dan melaksanakan prinsip *good governance* yang bersih dan berwibawa semakin kuat.

Pelaksanaan otonomi daerah Tahun 2001 sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kesempatan dan tantangan bagi pemerintah Kabupaten Padang Pariaman untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan kemampuan dan potensi daerah.

Secara umum menurut Simanjuntak (1999), makna otonomi daerah dalam UU No. 22/1999 adalah keleluasaan daerah didalam melaksanakan segala tugas atau fungsinya. Dengan keleluasaan artinya daerah memiliki kebebasan dalam menentukan dan memutuskan berbagai aspek kegiatan.

Sedangkan UU No. 25 Tahun 1999 mengatur soal pembagian sumber-sumber pendapatan/keuangan antara

pemerintah pusat dan daerah. *Financial sharing*, mencakup pendapatan dari pajak, dan hasil dari sumber daya alam. Sumber pendapatan ini diperlukan untuk membiayai pelaksanaan segala urusan yang menjadi tanggung jawab masing-masing daerah.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masing-masing organisasi pemerintah tersebut pada hakikatnya adalah pelaksanaan alokasi anggaran yang telah ditentukan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Sejauhmana pemerintah mampu melaksanakan fungsi anggaran ini dengan baik dan benar merupakan harapan semua masyarakat sehingga pencapaian tujuan pemerintah yang dituangkan dalam visi/misinya secara bertahap dapat dirasakan oleh masyarakat.

B. Pembahasan

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah, dalam tataran kebijakan kenegaraan telah mendapat respon yang cukup luas. Berbagai analisa dan pendapat menjelang penetapan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dan setelah diundangkan sampai sekarang masih merupakan tema yang menarik. Penilaian yang muncul sepanjang pelaksanaan otonomi ini sangat ditentukan dari persepsi seseorang. Sehingga pro kontra terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 masih menjadi perbincangan berbagai pihak.

Terlepas dari penilai tersebut diatas, setidaknya-tidaknya dalam perspektif ketatanegaraan kebijakan otonomi daerah dengan payung hukumnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, adalah sebuah kebijakan kenegaraan yang cukup fundamental. Hal ini lahir dari sebuah tuntutan yang luas dari masyarakat melalui gerakan reformasi.

Dengan demikian, tujuan desentralisasi ini dapat dilihat dari dua dimensi :

- a. Dimensi Administrasi : Untuk meningkatkan efesiensi dan efektifitas penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintah. Baik dibidang pelayanan, perlindungan, pengaturan dan pembangunan.
- b. Dimensi Politis : Untuk meningkatkan dan membangun demokrasi dalam arti memberi peluang kreativitas, prakarsa, peran serta dan pemberdayaan masyarakat.

Kedua dimensi ini dapat dijadikan pijakan didalam memahami bagaimana daerah mensikapi pelaksanaan otonomi. Sehingga persepsi daerah terhadap otonomi setidak-tidaknya dibingkai oleh semangat bagaimana kedua dimensi ini menjadi inspirasi dan sekaligus pedoman didalam mengaktualkan otonomi ditiap daerah. Sehingga kepastian otonomi dalam konteks manfaat yang akan diperoleh oleh masyarakat dengan dijalankan otonomi ini akan memberi arti dan makna yang bisa diukur dan dicapai.

Apakah masyarakat akan merasakan perbedaan pelayanan yang lebih baik setelah pelaksanaan otonomi dibandingkan dengan masa berlakunya sentraliasasi?. Ini bisa dijadikan indikator keberhasilan otonomi. Begitu juga pada aspek-aspek lainnya dapat dirasakan oleh masyarakat keuntungan dari otonomi tersebut. Semua ini dapat dilakukan dengan program-program yang bisa diukur, sehingga dapat dilakukan dengan tahapan pembangunan dan pelayanan publik yang efektif, serta dapat diukur kinerja yang telah dilakukan.

Pada tataran penumbuhan demokrasi, juga bisa dirasakan. Apakah partisipasi masyarakat sudah dilibatkan?. Sejauhmana masyarakat telah dilibatkan dalam proses kebijakan publik? Informasi apa saja yang telah disampaikan kepada masyarakat yang terkait dengan orientasi daerah kedepan? Kesemua ini merupakan sasaran dari pelaksanaan otonomi daerah. Aktualisasi dan implementasi dari kedua dimensi tersebut di

atas dapat dijadikan ukuran tingkat keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Memahami otonomi, menurut Fathullah, (2000) hakikatnya adalah menyadari bahwa berotonomi pada dasarnya merupakan wujud dari suatu hak asasi manusia yang secara alami melekat pada setiap orang baik sebagai makhluk individu maupun makhluk sosial dimanapun ia berada.

Oleh karena itu hak otonomi daerah adalah sebagai bagian dari hak asasi manusia dalam bentuk aktualisasi daerah didalam mengelola pemerintahannya. Jika dilihat dari semangat kedua Undang-Undang tersebut maka tujuan otonomi adalah dalam rangka menciptakan kehidupan politik yang lebih demokratis , menciptakan sistem yang lebih menjamin pemerataan dan keadilan, memungkinkan setiap daerah menggali potensi natural dan kultural yang dimiliki, untuk kemaslahatan masyarakat daerah itu sendiri.

Pemerintah Daerah sebagai pelaksana (eksekutif) memiliki posisi yang sangat strategis didalam pelaksanaan otonomi. Sebagai sebuah institusi, pemerintah daerah telah diberikan oleh negara landasan yang kuat untuk melaksanakan otonomi. Dengan demikian pemerintah daerah harus memiliki persepsi yang utuh terhadap otonomi daerah itu sendiri.

Selanjutnya menurut Haris, (2000) otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah, bukan otonomi pemda juga bukan otonomi bagi “daerah” dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu ditingkat lokal.

Jadi otonomi yang sesungguhnya itu dapat dilihat pada, sejauhmana otonomi masyarakatnya. Keterlibatan rakyat adalah sangat penting karena pada dasarnya bentuk kebijakan otonomi dan desentralisasi harus tetap mengedepankan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Bila hal itu dilakukan, proses terciptanya otonomi dan desentralisasi akan terlaksana dengan baik. Sebaliknya, bila aspirasi masyarakat tidak dikedepankan, maka akan menimbulkan masalah baru didaerah.

2. Anggaran dan Kebijakan Anggaran (Desentralisasi Fiskal)

a. Anggaran

Anggaran, sebagaimana yang dikatakan oleh Henry, (1995) definisi anggaran, meminjam definisi Aaron Wildavsky, anggaran adalah “serangkaian tujuan dengan tarif masing-masing”.

Pemerintah daerah biasanya memakai pendekatan tradisional pada anggaran yang menempatkan penekanan utama pada “apa saja yang akan diterima dan dibelanjakan, bukan pada tujuan dari pengeluaran yang bersangkutan”. Hal ini terjadi akibat dari sistem anggaran yang terpola dengan pusat. Seperti yang dikatakan oleh Chambers, (1987) program ini cenderung membebankan, bersifat “dari atas kebawah”, berazaskan kekuasaan, dan tidak mampu menyesuaikan diri dengan keadaan setempat.

Pola anggaran seperti itu biasanya disebut dengan sistem anggaran *line-item*. Yaitu anggaran yang berorientasi pada input dan sulit dihubungkan dengan dengan tujuan unit alokasi masing-masing. Anggaran seperti ini cenderung membagi-bagi uang, sulit diukur dan tidak ada skala prioritas.

Pada hal alokasi anggaran mesti mempertimbangkan substansi dari anggaran itu sendiri. Hal ini secara spesifik ditegaskan oleh Davey, (1988) bahwa “orang tidak dapat memukulratakan ketentuan tentang berapa banyak kewenangan (*discretion*) yang harus dimiliki oleh suatu pemerintah (propinsi, Kota/Kabupaten) dalam mengalokasikan dana pertanian atau pendidikan misalnya, namun sistem keuangan seharusnya menjamin bahwa penyerahan kewenangan (*devolution of discretion*) atas sumber daya keuangan konsisten dengan pelimpahan tanggungjawab pada umumnya.

Menurut Fachrudin, (2001), secara historis anggaran ditentukan atas dasar anggaran tahun sebelumnya, tanpa

memperhatikan apakah anggaran tersebut telah mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya atau masih diperlukan adanya pengeluaran-pengeluaran tertentu. Dengan sendirinya, fungsi anggaran bukanlah bagian yang integral dari proses perencanaan, tapi lebih merupakan proses terpisah yang diikuti oleh setiap bagian dalam usaha mencapai alokasi anggaran.

Kondisi diatas semakin sulit apabila kondisi keuangan relatif terbatas, sementara kebutuhan dan tuntutan pembangunan oleh masyarakat cukup banyak. Padahal menurut Devas, (1999) bahwa penerimaan daerah hanya menutupi seperlima dari pengeluaran daerah.

Kunci dari persoalan pembangunan masyarakat itu terletak pada perencanaan dan konsistensi dalam pelaksanaannya. Menurut Mangiri, (2000) perencanaan adalah bagian dari satu fungsi manajemen yakni fungsi mengatur dan mengorganisir orang dan kegiatan yang dilaksanakan.

b. Kebijakan Anggaran (Desentralisasi Fiskal)

Yang dimaksud *desentralisasi fiskal* adalah upaya pemerintah pusat untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Konsekwensi dari kebijakan ini, kepada daerah diberikan kewenangan untuk mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri, dengan didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah dan antar daerah.

Menurut Sidik, (2002) Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, khususnya dalam rangka memberikan pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis.

Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran di sektor publik, maka mereka harus

mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Pinjaman, maupun Subsidi/Bantuan dari Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan *desentralisasi fiskal* akan berjalan dengan baik kalau didukung faktor-faktor berikut :

- 1) Pemerintah Pusat yang mampu melakukan pengawasan dan enforcement;
- 2) SDM yang kuat pada Pemda guna menggantikan peran Pemerintah Pusat;
- 3) Keseimbangan dan kejelasan dalam pembagian tanggung jawab dan kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi daerah.

Pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah, dalam perspektif keuangan telah menyebabkan perubahan sistem pengelolaan keuangan di daerah. Formula DAU misalnya, akan berimplikasi kepada bagaimana daerah melakukan pengalokasian anggaran, pertanggungjawabannya, sistem administrasi keuangan yang mendukung. Karena DAU bersifat bebas (tidak ditentukan oleh pusat penggunaannya) maka daerah harus melakukan upaya-upaya strategis untuk mendukung pelaksanaan sistem keuangan seperti ini. Tanpa didukung oleh sistem keuangan yang memadai, maka aspek ini akan menjadi pintu masuk bagi permasalahan pengelolaan keuangan di daerah.

Pada gilirannya nanti permasalahan pengelolaan keuangan di pusat, pada saat berlakunya sentralisasi, akan pindah ke daerah. Hal ini akan menjadi alasan bagi banyak pihak yang pesimis dengan berlakunya otonomi daerah, bahwa otonomi daerah hanya memindahkan 'masalah' dari pusat ke daerah. Untuk itu pengelolaan keuangan daerah harus mendapat perhatian yang serius.

Ada beberapa aspek yang dapat dijadikan acuan didalam pelaksanaan desentralisasi fiskal.

- 1) Efektifitas dan efisien perencanaan pembiayaan yang baik dan pelaksanaan yang transparan dan akuntabilitas.
- 2) Aspek pengeluaran, terkait erat dengan kinerja manajemen pengelolaan keuangan daerah.
- 3) Pengelolaan keuangan daerah secara yuridis diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP) 105 Tahun 2000 yang merupakan pedoman umum bagi daerah dalam pengelolaan keuangan daerah (prinsip, norma, azas dan landasan umum).
- 4) Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah secara rinci ditetapkan oleh Peraturan Daerah (PERDA).

C. Penutup

Akuntabilitas menyiratkan beberapa prinsip, diantaranya adalah harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh (LAN et.all,mdl.4 2000:23). Jadi dapat kita simpulkan bahwa akuntabilitas yang baik akan bermuara kepada pencapaian visi dan misi organisasi. Selanjutnya menurut (LAN et.all,mdl.3, 2000:3), pengukuran kinerja dalam kaitannya dengan akuntabilitas organisasi, merupakan hal yang penting dalam manajemen program secara keseluruhan, karena kinerja yang diukur akan mendorong pencapaian kinerja tersebut.

Lebih jauh Whittaker dalam bukunya "*The Government Performance Results Act of 1993*" menyebutkan bahwa "pengukuran kinerja merupakan alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goal and objectives*)". (LAN et.all,mdl.3, 2000:5).

Pelaksanaan kebijakan anggaran (desentralisasi fiskal) dimasa otonomi daerah yang akuntabel dan komunikatif pada

instansi pemerintahan selalu memperlihatkan hubungan atau interaksi dengan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu penerapan akuntabilitas yang komunikatif pada suatu Badan/Dinas/Kantor akan memberikan dampak positif terhadap kinerja instansi tersebut. Berdasarkan analisis yang dilakukan, kita percaya bahwa dengan akuntabilitas yang komunikatif dapat menjamin keberhasilan pencapaian tujuan organisasi.

Hal ini sangat dimungkinkan terjadi, karena menurut (LAN et.al, 2000:40), akuntabilitas yang komunikatif merupakan perwujudan kewajiban pejabat tersebut untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber-sumber daya yang tersedia untuk menjalankan program dan kegiatan. Mereka selalu memperbaharui atau menyesuaikan visinya agar dapat diwujudkan dan diinginkan, mengkomunikasikannya kepada semua anggota dan berusaha memperoleh dukungan dan partisipasi semua pihak untuk terwujudnya visi (LAN et.al, md1.2 2000:7).

Akuntabilitas manajerial yang komunikatif menitikberatkan pada efisiensi dan penghematan penggunaan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia, dan sumber-sumber daya lainnya. Kemudian menetapkan proses yang berkelanjutan seperti perencanaan dan penganggaran, sehingga memungkinkan mereka memberikan pelayanan publik yang terbaik. Efisiensi pengelolaan sumberdaya yang menjadi kewenangan suatu instansi pemerintah merupakan ciri utama akuntabilitas manajerial komunikatif.

Secara empirik kita sangat memahami masalah efisiensi ini sehingga dari analisis yang dilakukan ada kesamaan pendapat bahwa efisiensi adalah salah satu mekanisme yang dapat menjamin pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Tentunya pendapat ini memerlukan dukungan yang lebih luas, dengan

kadar konsistensi yang tinggi serta komitmen para pembuat kebijakan.

Dalam berbagai kegiatan yang dilakukan pada pemerintahan, sekalipun tidak diukur secara khusus, prinsip-prinsip efisiensi sudah merupakan bagian dari mekanisme pemerintahan. Baik pada tataran perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi, dan lain-lain.

Dengan demikian, agar sasaran kegiatan tercapai dengan baik, maka seorang pemimpin di level manapun posisinya harus memperhitungkan secara cermat antara *input*, *output* dan *outcome* serta *impact* sehingga ia dapat mengambil perbandingan yang terbaik dari beberapa alternatif keputusan yang diambilnya yang semuanya akan bermuara kepada perwujudan tujuan organisasi yang tertuang dalam visi dan misi organisasi tersebut.

Daftar Kepustakaan

Chambers, Robert. (1987). *Pembangunan Desa, Mulai dari Belakang*. LP3ES. Jakarta.

Davey, K.J., (1988). *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. UI Press. Jakarta.

Devas, Nick. et al. (1999). *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. UI Press. Jakarta.

Fachrudin, Irzan. (2001). *Penerapan Anggaran Kinerja di Indonesia*. the big picture. edisi 2. Jakarta.

Fathullah. (2000). *Otonomi Daerah sebagai Hak Asasi Manusia*. Media Indonesia (opini, 5/25/00). Jakarta.

Haris, Syamsuddin. (2000). *Paradigma Baru Otonomi Daerah*. artikel (28/4/00), LIPI. Jakarta.

Henry, Nicholas. (1995). *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Publik*. PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta.

Mangiri, Komet. (2000). *Perencanaan Terpadu Pembangunan Ekonomi Daerah Otonom*. Badan Pusat statistik. Jakarta.

Sidik, Machfud. (2002). *Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu Pada Pencapaian Tujuan Nasional*. Makalah, Seminar Nasional Public Sector Scorecard. Jakarta.

Simanjuntak, Albert. (1999). *Mengantisipasi Pelaksanaan UU No. 25/1999*. LPEM UI. Jakarta.