MANFAAT NERACA KEUANGAN DAERAH DAN PRINSIP-PRINSIP DASAR PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK

THE BENEFITS OF REGIONAL FINANCE BALANCE SHEET AND THE PRINCIPLES OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

Oleh :

Ade Komaludin

Dosen Pascasarjana (MM) Universitas Siliwangi Tasikmalaya

Abstract

The benefit of regional finance balance sheet are to understand the characteristics of assets, to evaluate of financial performance and capital budgeting. On the other hand, the principles of public finance management are: transparency, accountability, justice, effective-efficient, and performance based budget.

Key words: regional finance, and principles of public finance management.

1. Pendahuluan

Pada setiap akhir tahun anggaran, setidaknya terdapat dua kegiatan penting yang harus dipersiapkan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota di seluruh Indonesia, yaitu (1) penyusunan anggaran baru (APBD), dan (2) penyusunan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah tentang pelaksanaan Keuangan Daerah. Penyusunan anggaran tahun anggaran baru seharusnya dapat diselesaikan pada akhir bulan Desember, karena bulan Januari tahun berikutnya harus sudah dimulai anggaran baru, namun demikian, pada kenyataannya hal itu sulit dilaksanakan, terkadang APBD baru selesai dibahas pada bulan Januari atau bahkan Pebruari.

Penyebab keterlambatan tersebut bisa terjadi karena beberapa faktor diantaranya adalah karena keterlambatan pengusulan draf APBD dari eksekutif ke DPRD atau mungkin juga karena lamanya pembahasan di DPRD itu sendiri. Lamanya pembahasan di DPRD bisa terjadi karena beberapa hal, di antaranya mungkin karena dewan ingin teliti dalam menuangkan setiap angka dalam APBD (biasanya

menggunakan indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak); atau mungkin karena dewan menginginkan semua aspirasi masyarakat dapat tertampung secara optimal dalam APBD, atau mungkin juga karena beberapa anggota dewan ingin menyembunyikan angka-angka pada pos-pos tertentu untuk kepentingan mereka sendiri. Mudah-mudahan hal yang disebut terakhir tidak terjadi lagi pada tahun-tahun anggaran setelahnya. Pengalaman pahit yang menimpa banyak anggota dewan di beberapa daerah, yang menyebabkan mereka harus berurusan dengan pengadilan adalah sangat menyakitkan dan harus menjadi pelajaran yang berharga bagi kita semua.

Sudah saatnya sekarang ini penyelenggaraan negara dipegang oleh *mereka yang terhormat* dalam arti yang sebenarnya, bukan hanya sekedar terhormat pada saat rapat paripurna saja dan rapat-rapat lainnya. Kejujuran dan akhlak mulia adalah prasyarat utama apabila kita ingin terhidar dari segala keterpurukan yang terjadi negeri kita ini.

Kegiatan penting kedua yang harus segera dipersiapkan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sesuai Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 adalah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD. Sesuai Undang-Undang tersebut, pasal 31 ayat (2) Kepala Daerah menyampaikan laporan keuangan setidaknya meliputi : (a) Laporan Realisasi APBD, (b) Neraca, (c) Laporan Arus Kas, dan (d) Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan dimaksud harus diperiksa selambat-lambatnya 6 (bulan) setelah tahun anggaran berakhir.

Sampai tahun 2004/2005, banyak daerah yang belum mampu menyusun seluruh butir laporan sesuai yang dikehendaki Undang-Undang tersebut. Hal ini mungkin disebabkan karena beberapa faktor, diantaranya adalah :

- a. karena sulitnya identifikasi aset daerah yang dimiliki;
- b. karena belum siapnya perangkat sistem keuangan daerah sesuai Undang-Undang;
- c. karena kesiapan SDM daerah yang belum memadai; atau
- d. mungkin karena faktor anggaran dan persoalan teknis lainnya.

Laporan Aliran Kas dan Neraca Keuangan Daerah adalah dua laporan yang tidak bisa dipisahkan. Dua laporan ini tidak bisa disusun secara *mutual* (satu disusun yang satu lagi tidak), karena untuk mengisi perkiraan (*account*) nilai kas Neraca Awal Daerah datanya bersumber dari saldo akhir yang tertera pada Laporan Aliran Kas tersebut. Jadi keduanya harus disusun secara bersamaan. Adapun manfaat yang bisa diambil dari tersusunnya Laporan Aliran Kas diantaranya adalah : (a) dengan mudah publik bisa melihat aliran kas masuk (*cash inflow*) dan keluar (*cash outflow*) dari aktifitas operasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, (b) dapat mengevaluasi aliran kas masuk dan keluar dari kegiatan investasi daerah, dan

(c) dapat mengevaluasi aktivitas pembiayaan yang dilakukan daerah (pinjaman daerah, dana cadangan, penjualan aset dan piutang lainnya).

Sesungguhnya Laporan Aliran Kas dan penyusunan Neraca Keuangan Daerah adalah dua kewajiban daerah yang harus dilaksanakan, karena sebelumnya daerah tidak dituntut untuk menyusun laporan tersebut. Memang secara teknis hal ini sangat merepotkan kalangan eksekutif, karena disamping terlalu berbau akademis juga terdapat nuansa *corporate* yang harus dilakukan oleh Kepala Daerah. Jadi Kepala daerah harus memiliki multi fungsi sekaligus, yaitu sebagai birokrat, politisi, dan sekaligus *entrepreneur (innovator)* di daerahnya masing-masing. Jika semangat ini tidak dilaksanakan oleh Kepala Daerah, nampaknya perkembangan daerah akan lambat, bahkan mungkin ketinggalan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis menganggap penting untuk menjelaskan (setidaknya) dua hal, yaitu : (a) manfaat Neraca Keuangan Daerah, dan (b) prinsip-prinsip dasar pengelolaan keuangan daerah.

2. Manfaat Neraca Keuangan Daerah

Terdapat beberapa manfaat yang bisa diambil dari tersusunnya Neraca Keuangan Daerah oleh Pemerintah Daerah, yaitu :

Pertama, karakteristik aset daerah akan mudah dipahami oleh publik. Yang dimaksud dengan karakteristik aset di sini adalah : status aset, produktifitas aset, umur ekonomis aset, *management* aset daerah, kontribusi aset pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), sistem dan nilai penyusutan aset dan manfaat lainnya.

Kedua, kinerja keuangan Pemerintah Daerah dapat dievaluasi secara periodik. Salah satu cara untuk melihat kinerja keuangan daerah adalah dengan melihat laporan perubahan keuangan daerah (khususnya Neraca Keuangan Daerah) dari tahun ketahun, apakah terjadi peningkatan atau penurunan. Untuk

mengevaluasinya kita bisa melihat perkembangan yang terjadi pada sisi aktiva atau pasiva neraca tersebut. Di sisi aktiva kita bisa melihat perubahan yang terjadi pada aktiva lancar, investasi jangka panjang, aktiva tetap, dana cadangan dan aktiva lainnya. Bila perkembangan aset-aset tersebut adalah positif, maka kinerja pemerintah daerah dari sisi keuangan adalah positif juga. Dan sebaliknya, bila perkembangan utang jangka pendek dan jangka panjang mengalami kenaikan terus menerus dan tidak diimbangi dengan kemampuan mengembalikannya, maka kinerja keuangan Pemerintah Daerah adalah jelek. Artinya dana pihak ketiga yang digunakan untuk mengelola kegiatan ekonomi daerah dan lainnya tidak efektif dan tidak produktif, sehingga tidak mampu dikembalikan. Ini sebagian makna dari pos-pos yang terdapat pada Neraca Keuangan Daerah yang bisa kita baca, sesungguhnya masih banyak pos-pos lain yang bisa ditafsirkan seperti di atas.

Ketiga, belanja modal yang dilakukan Pemerintah Daerah akan terekam dengan baik pada Neraca Keuangan Daerah. Seperti kita maklumi bahwa pada sisi belanja APBD terdapat belanja modal, baik yang tercantum pada anggaran belanja aparatur maupun pada belanja publik. Semua belanja modal secara otomatis harus masuk pada sisi aset, sekaligus juga nilai penyusutan yang diperlakukan pada aset-aset tersebut harus tercatat pula pada Neraca Keuangan Daerah. Artinya dengan sistem ini, seharusnya tidak terjadi lagi pembelian aset (belanja modal) yang tidak tercatat di Neraca Daerah. Bahkan aset-aset yang merupakan hasil pelimpahan pemerintah pusat, propinsi atau aset proyek lainnya yang diserahkan kedaerah harus tercatat dengan baik pada Neraca Keuangan Daerah, tidak hilang begitu saja. Sehubungan dengan ini, Pemerintah Daerah harus segera mengidentifikasi aset-aset dari DIBALE yang kewenangannya telah dilimpahkan kedaerah. Demikian juga

berbagai penyertaan modal Pemerintah Daerah pada berbagai lembaga produktif yang ada di masyarakat (seperti Koperasi, BMT, dan lainnya) harus terekam pada Neraca Daerah, tidak dihapus begitu saja pada setiap akhir tahun anggaran.

Peran lembaga legislatif dalam mendukung efektifitas pengelolaan keuangan daerah sangat besar sekali, hal ini dengan jelas tertuang dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, pasal 18, yang diamandemen dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Sehingga dengan demikian, evaluasi terhadap penyusunan Laporan Aliran Kas dan Neraca Keuangan Daerah merupakan bagian rutinitas kerja DPRD yang tidak bisa ditinggalkan. Kerja berat ini tentunya terjadi pada awal penyusunan, karena sebelumnya beberapa daerah belum menyusun Neraca Daerah.

Demikian selintas deskripsi singkat tentang Neraca Keuangan Daerah, mudah-mudahan ada hikmah dan manfaatnya dalam rangka membantu Pemerintah Daerah mengelola keuangan yang bersih, jujur dan bertanggungjawab.

3. Prinsip-Prinsip Dasar Pengelolaan Keuangan Publik

Terdapat beberapa prinsip dasar yang harus dijalankan oleh para pejabat publik dalam mengelola keuangan publik di daerah, diantaranya : transparansi, akuntabilitas, disiplin, adil, efisien, efektif, dan berbasis kinerja.

Pertama, prinsip transparansi (tidak ada hal-hal yang disembunyikan). Prinsip ini sangat penting dalam mengelola keuangan, baik untuk anggaran perusahaan maupun anggaran publik (APBN atau APBD). Tanpa adanya prinsip ini, kecurigaan dan saling tidak mempercayai akan muncul diantara para pengelola keuangan di daerah. Prinsip ini juga mengandung arti bahwa setiap anggaran yang disusun harus jelas tujuan yang ingin dicapai, dan juga manfaatnya harus bisa dirasakan oleh masyarakat banyak. Prinsip

transparansi juga bermakna bahwa dalam sistem penganggaran tidak terjadi apa yang disebut *asymmetric information*, atau kebohongan publik yakni masih ada sesuatu yang disembunyikan yang tujuannya ingin mengambil manfaat dari anggaran itu untuk kepentingan pribadi atau kelompok.

Prinsip *kedua* adalah akuntabilitas. Dengan prinsip ini masyarakat bisa menuntut pertanggungjawaban atas anggaran yang dibuat Pemerintah Daerah, bila di dalamnya ada kecurangan atau ada kebohongan yang merugikan masyarakat. Terhadap anggaran yang dibuat harus berani dan siap untuk dilakukan pemeriksaan (audit), kapan pun itu dilakukan. Secara sosial, anggaran publik harus dilakukan audit sosial. Teknisnya bisa dimulai dari pengecekan kesesuaian visi dan misi awal yang dibuat dengan besaran anggaran yang disusun dan dilaksanakan.

Ketiga, prinsip keadilan. Manfaat anggaran harus bisa dinikmati oleh seluruh warga masyarakat, tidak boleh diskriminatif. Alokasi anggaran tidak boleh didasarkan kepada kepentingan pribadi atau kelompok. Semua warga berhak mendapatkan anggaran, karena pada hakikatnya dana yang didapat oleh pemerintah bersumber dari rakyat itu sendiri. Kata adil tidak bisa dipisahkan dalam konteks kenegaraan, dan menjadi tujuan pembentukan negara itu sendiri. Negara (masyarakat) yang tidak memiliki nilai-nilai keadilan, akan melahirkan kesewenang-wenangan, bahkan bisa melahirkan perilaku anarkis yang sangat merugikan bagi keberlangsungan negara itu sendiri. Adil berarti tidak berat sebelah, tidak memihak; atau menyamakan yang satu dengan yang lain. Secara terminologis adil memiliki makna mempersamakan sesuatu dengan yang lain, baik dari segi nilai maupun dari segi ukuran, sehingga sesuatu itu menjadi tidak berat sebelah dan tidak berbeda satu sama lain.

Terdapat beberapa prinsip keadilan, yaitu : lebih mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, tidak berat sebelah, berpihak kepada kebenaran, menghargai hak dan kewajiban, mendekati diri pada ketakwaan, dan merupakan nilai universal yang lintas agama. Bila prinsip ini diterapkan dalam pengelolaan anggaran, kita yakin kecemburuan sosial, gejala disintegrasi, konflik internal sesama anak bangsa akan bisa ditekan, bahkan mungkin bisa dihilangkan.

Keempat, prinsip efisiensi dan efektifitas anggaran. Prinsip ini adalah terminologi ekonomi yang sangat penting dan menentukan dalam kesuksesan bisnis. Tanpa adanya efisiensi, bisnis apapun tidak akan berjalan dengan baik. Bahkan Islam pun mengajarkan prinsip ini. Kita tidak boleh boros, berlebihan atau melakukan sesuatu yang *mubadzir* yang tidak ada manfaatnya sama sekali. Prilaku sedemikian jelas tidak menggunakan prinsip efisiensi. Prinsip efisiensi jelas harus diterapkan dalam pengelolaan anggaran. Artinya, anggaran yang dikeluarkan harus banyak manfaatnya buat masyarakat, tidak terdapat kebocoran, tidak terjadi manipulasi angka, biaya-biaya yang tidak perlu harus dihilangkan, biaya pembongceng gratis (*free rider problem*) harus dibuang jauh-jauh dan berbagai biaya siluman lainnya yang merugikan harus dikikis habis. Prinsip efisiensi tidak akan terlepas dari prinsip efektifitas anggaran, yakni anggaran harus dialokasikan kepada sasaran yang tepat (sampai kepada yang berhak), tidak mis-alokasi. Bila kedua prinsip ini terlaksana dengan baik, maka tidak dipungkiri lagi akan terjadi percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Keenam, prinsip anggaran berbasis kinerja (ABK). Pada hakikatnya yang dimaksud dengan anggaran berbasis kinerja adalah manfaat (*benefits*) yang dirasakan dari setiap penggunaan anggaran harus lebih besar daripada biaya (*costs*)

yang dikeluarkan (input yang digunakan). Sesungguhnya prinsip ini sejalan dengan prinsip efisiensi dan efektifitas anggaran yang disampaikan di muka. Keberhasilan implementasi anggaran berbasis kinerja ditentukan oleh beberapa faktor, diantaranya (LAN, 2007):

- a. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi;
- b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus;
- c. Sumberdaya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang);
- d. Penghargaan dan sanksi yang jelas;
- e. Keinginan yang kuat untuk berhasil.

Salah satu manfaat anggaran berbasis kinerja adalah dapat digunakan untuk mengukur kinerja (keberhasilan) Pemerintah Daerah sekaligus pertanggungjawaban kinerja pengelolaan keuangannya. Dengan prinsip ini, harus jelas terukur secara akurat apa yang disebut *input*, proses, *output*, *outcome* dan dampak dari proyek-proyek yang didanai dari anggaran publik.

Dengan dikeluarkannya berbagai ketentuan berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, diharapkan pengelolaan keuangan daerah akan semakin baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Lebih penting dari itu adalah bagaimana mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan menciptakan pemerintah yang bersih, yang sekaligus takut kepada Allah SWT, iman akan kehidupan akhirat, dan yakin kepada Mahkamah Ilahi. Sebetulnya prinsip inilah yang paling mendasar dari pengelolaan keuangan daerah. Kejujuran dan amanah dalam pengelolaan uang rakyat sungguh akan muncul dari pribadi-pribadi yang meyakini keadilan Ilahi (*al-'adul Ilahi*). *Insya Allah*.

4. Kesimpulan dan Rekomendasi

4.1. Kesimpulan

Pada bagian terakhir ini penulis dapat menyimpulkan beberapa penjelasan di atas sebagai berikut :

Pertama, Neraca Keuangan Daerah ternyata memiliki beberapa manfaat yang cukup strategis dalam pengelolaan Keuangan Daerah, diantaranya adalah (a) untuk mempermudah publik dalam memahami karakteristik aset daerah, seperti status aset, produktifitas aset, umur ekonomis aset, *management* aset daerah, kontribusi aset pada Pendapatan Asli Daerah, penyusutan aset, dll., (b) untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Daerah secara periodik, dan (c) untuk merekan dengan baik belanja modal yang dilakukan Pemerintah Daerah.

Kedua, terdapat beberapa prinsip dasar yang harus dijalankan oleh para pejabat publik dalam mengelola keuangan publik di daerah, diantaranya transparansi, akuntabilitas, disiplin, adil, efisien, efektif, dan pengelolaan keuangan yang berbasis kinerja. Ini semua sesungguhnya adalah ajaran **Islam** yang harus selalu melekat pada berbagai kegiatan di semua bidang.

4.2. Rekomendasi

Di bawah ini terdapat beberapa peran yang harus dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah dalam hubungannya dengan pengelolaan Keuangan Daerah :

Pertama, Pemerintah Daerah dan DPRD harus mampu memfasilitasi publik untuk bisa akses dan mengevaluasi sistem Neraca Keuangan Daerah. Lebih jauh dari itu Pemerintah Daerah harus memberikan deskripsi dan analisis sistem keuangan daerah secara utuh. *Kedua*, DPRD dituntut untuk memahami dan mampu mengevaluasi kebijakan dan metoda penilaian aset yang akan diterapkan pada penyusunan Neraca Keuangan Daerah secara periodik. *Ketiga*, evaluasi terhadap manajemen aset daerah harus terus-

menerus dilakukan, sehingga produktifitas dan kontribusi aset daerah terhadap PAD menjadi jelas, transparan dan bisa dipertanggungjawabkan. *Keempat*, sistem penyusutan aset daerah harus disepakati bersama oleh eksekutif dan legislatif, karena ini menyangkut alokasi dana cadangan yang biasanya tertuang dalam APBD.

DAFTAR BACAAN

- Hessel Nogi S.T, (2005). *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara (LAN), (2007). Diklat Teknis Pengelolaan Keuangan Bagi Pejabat Non Keuangan.
- Mardiasmo, (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit ANDI, Yogyakarta.
- Osborn, David and Gaebler, Ted, (1999). *Mewirusahaakan Birokrasi*. (Terjemahan), PT Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Rosen Harvey, S. (2002). *Public Finance*. McGraw-Hill Irwin, International Edition, Sixth ed., Departement of Economics Princeton University, USA.
- Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2003, Tentang Keuangan Negara, Fokusmedia, Bandung
-, (2005). Undang-Undang Otonomi Daerah Terbaru, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
-, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Tasikmalaya Tahun 2008