

## **Konstruksi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Berbasis Paradigma Good Financial Governance Di Indonesia**

**Nirwan Ardhi Jaya<sup>1</sup>, Budi Ispriyarso<sup>2</sup>, Aga Natalis<sup>3</sup>**  
Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Indonesia  
nirwanardhijaya87@gmail.com<sup>1</sup>

### **Abstract**

*Fiscal decentralization policy has deviated from the main objective and abused a lot. Fiscal decentralization policy should be implemented based on the Paradigm of Good Financial Management (good financial governance) in order to realize the country's goals to advance the people's welfare. The purpose of this study, namely; to find out and analyze the importance of fiscal decentralization policies based on the paradigm of Good Financial Governance in Indonesia. The research method used was a qualitative method, with a normative juridical approach and presented in an analytical descriptive form. The construction of fiscal decentralization policies based on the paradigm of Good Financial Governance in Indonesia, is carried out with at least the application of 3 (three) basic principles, namely; minimum service system, money follow function and performance based budget, to realize financial management that obeys the rule of law, transparency and participation. The integration of the paradigm of good financial governance in the implementation of fiscal decentralization policies must be supported by budgeting politics that policy makers, in order to accelerate the realization of the value of usefulness (usefulness). The government is expected to conduct philosophical, juridical and sociological studies of various regulations concerning the management of state and regional finances in preparation for applying the paradigm of good financial governance as a guide to the financial management process.*

**Keyword: Fiscal Decentralization; Good Financial Governanc**

### **Abstrak**

*Kebijakan desentralisasi fiskal telah banyak menyimpang dari tujuan utama bahkan menjadi lahan korupsi atau disalahgunakan. Kebijakan desentralisasi fiskal semestinya dilaksanakan berdasarkan Paradigma Pengelolaan Keuangan yang Baik (good financial governance) guna mewujudkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Tujuan penelitian ini, yaitu; untuk mengetahui dan menganalisis pentingnya kebijakan desentralisasi fiskal berbasis paradigma Good Financial Governance di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, dengan pendekatan yuridis normatif dan disajikan dalam bentuk deskriptif analitis. Konstruksi kebijakan desentralisasi fiskal berbasis paradigma Good Financial Governance di Indonesia, dilakukan dengan setidaknya penerapan 3 (tiga) prinsip dasar, yaitu; sistem pelayanan minimal, money follow function dan performance based budget, untuk mewujudkan pengelolaan keuangan yang taat pada aturan hukum, transparansi dan partisipatif. Pengintegrasian paaradigma good financial governance dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal harus didukung dengan budgeting politics bahwa pemangku kebijakan, dalam rangka mempercepat terwujudnya nilai kegunaan (usefulness). Pemerintah diharapkan untuk melakukan kajian baik filosofis, yuridis maupun sosiologis terhadap berbagai peraturan yang menyangkut mengenai pengelolaan keuangan negara maupun daerah guna*

*persiapan untuk menerapkan paradigma good financial governance sebagai pemandu proses pengelolaan keuangan.*

Kata Kunci: Desentralisasi Fiskal; Good Financial Governance.

## **A. Pendahuluan**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Alinea ke-4, menyatakan tujuan negara Indonesia adalah untuk melakukan kesejahteraan umum, yang menjadi raga bagi setiap peraturan perundang-undangan yang berada dibawah UUD NRI 1945. Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat tersebut, maka kepada negara diberikan hak maupun kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Hal tersebut diatur dalam Bab VIII Pasal 23 UUD NRI 1945 yang mengatur hal keuangan.

Tindak lanjut dari ketentuan pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 tersebut, maka diundangkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara<sup>1</sup>.

Bentuk reformasi manajemen keuangan negara adalah adanya kebijakan desentralisasi fiskal kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat. Dengan adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah di Indonesia dalam memasuki era desentralisasi di bidang fiskal, tanggung jawab fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi, pemerintah daerah dan organisasi swasta harus melaksanakan fungsi desentralisasi secara efektif, harus memiliki penerimaan sendiri yang dihimpun dari dana lokal maupun dari transfer pemerintah pusat<sup>2</sup>.

Pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 282 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang pada pokoknya mengatur bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD) dan administrasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah dilakukan secara terpisah dengan administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat, namun demikian dalam Pasal 283 ditegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah tetap merupakan bagan tidak terpisahkan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan. Pengelolaan keuangan daerah yang diamanatkan oleh undang-undang pemerintahan daerah adalah efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah

---

<sup>1</sup> Henny Juliani, *Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Good Governance*, Masalah-Masalah Hukum, Jilid 39 No. 4, 2010, hlm. 366.

<sup>2</sup> Sugiyanto, *Pajak dan Retribusi Daerah: Pengelolaan Pemerintah Daerah Dalam Aspek Keuangan, Pajak, dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Grasindo, 2007, hlm.9.

merupakan salah satu instrumen penting dalam mewujudkan tujuan negara untuk mensejahterakan rakyat<sup>3</sup>.

Upaya mewujudkan tujuan negara melalui pengelolaan keuangan daerah, pada realitasnya tidak berjalan sesuai dengan tujuan dari pengelolaan keuangan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan, salah satunya terkait dengan tingkat kemiskinan di Indonesia. Di Indonesia masih banyak penduduk berada di bawah kemiskinan, meskipun setiap tahunnya angka kemiskinan semakin menurun. Sejak tahun 2014 (dua ribu empat belas) tingkat kemiskinan di Indonesia mencapai 10,26 % (sepuluh koma dua puluh enam persen) atau jumlah penduduk miskin di Indonesia pada waktu itu mencapai 28,59 juta jiwa (dua puluh delapan koma lima puluh Sembilan juta jiwa), yang terus mengalami penurunan pada 5 (lima) tahun terakhir. Pada tahun 2019 (dua ribu Sembilan belas), angka kemiskinan yaitu 9,22 % (sembilan koma dua puluh dua persen) atau setara dengan 24,79 juta jiwa (dua puluh empat koma tujuh puluh Sembilan juta jiwa)<sup>4</sup>.

Kemiskinan bukan masalah kemampuan pribadi, tetapi masalah kelembagaan. Masalah struktural yang melingkupi masyarakat miskin antara lain ketidakadilan penguasaan alat produksi terutama tanah, kualitas Sumber Daya Manusia, subsidi dan akses memperoleh kredit dan ketidakadilan pasar<sup>5</sup>. Pemberantasan kemiskinan di daerah erat kaitannya dengan penyelenggaraan keuangan daerah, karena para pakar teori-teori design berargumen bahwa pembuat kebijakan keuangan daerah semestinya membuat kebijakan keuangan yang bersifat progresif, untuk mengetahui mengapa kebijakan keuangan berhasil ataupun kurang berhasil arena sesungguhnya proses formulasi kebijakan keuangan daerah dan *policy design* secara signifikan berkontribusi pada keberhasilan pemberantasan kemiskinan<sup>6</sup>.

Fakta di Lapangan bahwa masih banyak penyalahgunaan kewenangan terutama terhadap keuangan daerah, seperti kasus Bupati Talaud periode 2014-2019 (dua ribu empat belas sampai dua ribu Sembilan belas) Si Wahyumi Maria Manalip. Tim pendidikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyita barang mewah dalam operasi senyap. Barang-barang yang disita seperti tas tangan merek Channel senilai Rp. 97.360.000,00 (Sembilan puluh tujuh juta tiga ratus enam puluh ribu rupiah), tas merek Balenciaga seharga Rp. 32.995.000,00 (tiga puluh dua juta Sembilan ratus Sembilan puluh lima ribu rupiah), jam tangan merek Rolex seharga Rp. 224.500.000,00 (dua ratus dua puluh empat juta lima ratus ribu rupiah), anting berlian merek Adelle senilai Rp. 32.075.000,00 (tiga puluh dua juta tujuh puluh lima ribu rupiah) serta cicin berlian merek Adelle seharga Rp. 76.925.000,00 (tujuh puluh enam Sembilan

---

<sup>3</sup> Hendra Karianga, *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah: Perspektif Hukum dan Politik*, Depok, Kencana, 2017, hlm. 1.

<sup>4</sup> Badan Pusat Statistik, <https://www.bps.go.id/dynamic/table/2016/01/18/1120/garis-kemiskinan-menurut-provinsi-2013---2019.html>, Diakses Pada Tanggal 29 Januari 2020 Pukul 12.33 WIB

<sup>5</sup> Soetanto Hadinoto dan Djoko Retnadi, *Micro Credit Challenge: Cara Efektif Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran di Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 283.

<sup>6</sup> Djonet Santoso, *Penduduk Miskin Transient: Masalah Kemiskinan yang Terabaikan*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017, hlm. 128-129.

ratus dua puluh lima ribu rupiah), terkait kasus suap pengadaan barang dan jasa revitalisasi pasar di Kabupaten Talud<sup>7</sup>.

Desentralisasi fiskal pada dasarnya memberikan kewenangan kepada para Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memberikan solusi konseptual dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, tetapi pada kenyataannya kebijakan desentralisasi fiskal telah banyak menyimpang dari tujuan utama bahkan menjadi lahan korupsi atau disalahgunakan (*Detournement de Pouvoir*) oleh penyelenggara Pemerintahan Daerah. Desentralisasi Fiskal yang demikian hanya mengalihkan sebagian pelaku korupsi dari pusat ke daerah, dengan demikian benarlah yang dikatakan **Lord Acton**, bahwa “*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan yang absolut pastilah korup)<sup>8</sup>.

Kebijakan desentralisasi fiskal semestinya dilaksanakan berdasarkan Paradigma Pengelolaan Keuangan yang Baik (*good financial governance*) guna mewujudkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Mengenai pentingnya penerapan kebijakan desentralisasi fiskal berbasis paradigma *good financial governance* dapat dianalisis melalui Teori Legal Utility yang dikembangkan dari Filsafat Utilitarianisme **Jeremy Bentham**, menyatakan bahwa setiap kebijakan hukum harus memberikan manfaat bagi orang banyak. Dari permasalahan di atas penulis terinspirasi untuk menciptakan sebuah artikel ilmiah (jurnal) yang berjudul: “Konstruksi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Berbasis Paradigma *Good Financial Governance* di Indonesia”.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan utama yang akan menjadi fokus dalam artikel ilmiah (jurnal) adalah tentang pentingnya kebijakan desentralisasi fiskal berbasis paradigma *Good Financial Governance* di Indonesia. Tujuan penulisan artikel ilmiah ini berdasarkan permasalahan di atas, yaitu untuk mengetahui dan menganalisis pentingnya kebijakan desentralisasi fiskal berbasis paradigma *Good Financial Governance* di Indonesia.

## B. Metode Penelitian

### Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Dengan metode kualitatif, hasil penelitian disajikan dalam bentuk kata-kata tertulis dari objek yang diamati<sup>9</sup>, yaitu; penggunaan paradigma *good financial governance* dalam pembangunan kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia.

### Metode Pendekatan

---

<sup>7</sup> CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191008170101-12-437823/kpk-tangkap-7-kepala-daerah-sepanjang-januari-oktober-2019#>, Diakses Pada Tanggal 29 Januari 2020 Pukul 13:19 WIB.

<sup>8</sup> Hendra Karianga, *Op.Cit*, hlm. 6.

<sup>9</sup> I Wayan Lawa Manuaba, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Ilmu Sosial, Pendidikan, Kebudayaan dan Keagamaan*, Badung, Nilacakra, 2018, hlm. 4.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum, yang mengkaji dari sudut pandang hukum dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, karena masalah yang diteliti tersebut berhubungan erat dengan *law in the books*<sup>10</sup>.

### Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yakni mendeskripsikan dan menganalisis segala temuan dalam bentuk dokumen, yang kemudian disusun dalam bentuk karya ilmiah (jurnal) untuk memaparkan permasalahan dengan judul: *Konstruksi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Berbasis Paradigma Good Financial Governance* di Indonesia.

### Jenis Data dan Sumber Data

Penelitian yang menggunakan pendekatan yuridis normatif tidak mengenal istilah data, tetapi yang digunakan adalah bahan hukum, yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari berbagai berbagai regulasi terkait keuangan negara, keuangan daerah dan desentralisasi fiskaal. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, hasil penelitian dan artikel (jurnal) yang berkaitan dengan *Konstruksi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Berbasis Paradigma Good Financial Governance* di Indonesia.

## C. Hasil dan Pembahasan

### 1. Tinjauan Umum Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal diartikan sebagai alat atau instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efisien<sup>11</sup>. Menurut **Saragih**, desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan layanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan<sup>12</sup>.

Undang-Undang 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak secara langsung mendefinisikan mengenai desentralisasi fiskal. Namun, desentralisasi fiskal dapat dimaknai sebagai suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

**Bahl** dan **Linn**, ada 3 (tiga) argumentasi yang dikemukakan berkaitan tujuan dari desentralisasi fiskal, yaitu:

---

<sup>10</sup> Ronny Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia., 1994, hlm. 11-12

<sup>11</sup> Rafika Sari, *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal Pada Daerah Tertinggal di Indonesia*, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, Vol. 5, No. 1, 2012. Hlm. 81.

<sup>12</sup> Yoyo Sudaryo, dkk, *Keuangan di Era Otonomi Daerah*, Jakarta, CV. Andi Offset, 2017, hlm. 75.

Jika unsur-unsur belanja dan tingkat pajak ditentukan pada jenjang pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat, maka layanan publik di daerah akan dapat diperbaiki dan masyarakat akan lebih puas dengan layanan yang diberikan pemerintah;

Pemerintahan daerah yang lebih kuat akan menunjang pembangunan bangsa masyarakat lebih mudah mengidentifikasi kebijakan pemerintah daerah daripada pemerintah pusat. Apabila tanggung jawab mengenai perpajakan, kebijakan keuangan dan layanan publik diserahkan kepada pemerintah daerah, maka pemerintah daerah akan saling bersaing untuk melakukan yang terbaik bagi rakyat yang tentunya juga akan memperbaiki pembangunan bangsa;

Keseluruhan mobilisasi sumber daya akan bertambah baik karena pihak pemerintah daerah dapat lebih tanggap dan mudah menarik pajak dari sektor-sektor ekonomi yang tumbuh cepat jika dibanding pemerintah pusat. Dalam mobilisasi sumber daya, pemerintah pusat biasanya terkendala oleh kondisi geografis dan rentang kendali<sup>13</sup>.

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, memaparkan beberapa tujuan desentralisasi fiskal, yaitu:

Membantu daerah dalam mendanai kewenangannya;

Mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah;

Mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-daerah.

Desentralisasi fiskal dapat disimpulkan sebagai pelimpahan dana dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah daerah dalam rangka pembiayaan daerah guna pelaksanaan dari desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, memiliki beberapa tujuan yang ingin dicapai, yaitu menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam hal pengelolaan sumber daya yang dimiliki suatu daerah, meningkatkan kualitas dari pelayanan kepada masyarakat guna mencapai kesejahteraan bersama dan melakukan pemberdayaan dan menciptakan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan<sup>14</sup>.

Desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap kemungkinan tingginya akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap laporan keuangan, karena dengan kemandirian daerah yang tinggi sehingga dapat membiayai belanja daerah dengan mandiri sehingga daerah dapat memberikan pertanggungjawaban, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitasnya

Prinsip dasar dari kebijakan desentralisasi fiskal, yakni memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk melakukan kreasi meningkatkan penerimaan dan mengatur

---

<sup>13</sup> Roy Bahl and Johannes Linn, *Urban Publik Finance In Developing Countries*, New York, Oxford University Press, 1992, hlm. 396.

<sup>14</sup> Hadi Sasana, *Peran Desentralisasi Fiskal Terhadap Kinerja Ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol. 10, No. 1, 2009, hlm. 106.

sendiri pengeluarannya dengan demikian desentralisasi fiskal dapat dilihat dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran. Oleh karena itu, pengukuran desentralisasi fiskal cukup beragam, sehingga tidak ada satupun metode pengukuran baku atau indikator tunggal untuk mengukur desentralisasi fiskal<sup>15</sup>.

## 2. Tinjauan Umum Good Financial Governance

Ilmu Hukum Administrasi Negara mengenal istilah Good Governance, yaitu tentang bagaimana pemerintah berfungsi dan bekerja sama untuk membuat keputusan dan mengambil tindakan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Institusi dari *good governance* meliputi tiga domain, yaitu; *state* (negara), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Yang berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing.

Wacana *good governance* dapat digambarkan dengan variatif sesuai dengan pemaknaan subjektif seseorang. Setidaknya, 5 (lima) proposisi dapat dipertimbangkan dalam mengkaji konsep *good governance*:

Penyelenggaraan yang baik perlu dimanfaatkan seperangkat institusi dan actor baik dari dalam maupun luar birokrasi pemerintahan;

Penyelenggaraan pemerintah yang baik tidak memungkinkan lagi terjadinya trikotomi peran sector pertama (eksekutif dan yudikatif), sector kedua (swasta) dan sector ketiga (masyarakat);

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik mengakui ketergantungan antar semua sector untuk meningkatkan kesejahteraan hidup bersama;

Penyelenggaraan pemerintah yang baik merupakan jaringan kerja antar aktor yang menyatu dalam ikatan yang otonom dan kuat; dan

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat tidak semata-mata menggantungkan diri pada arahan, petunjuk dan otoritas pemerintah tetapi juga kemampuan untuk memanfaatkan sarana dan teknik pemerintahan dari sector non pemerintah untuk merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan yang baik dan benar.

Konsep *good governance* telah melahirkan konsep-konsep baru dalam hal tata kelola yang baik dalam setiap peran-peran khusus, yaitu sector pertama (eksekutif dan yudikatif), sector kedua (swasta) dan sector ketiga (masyarakat). Konsep-konsep baru yang dimaksud seperti, *good financial governance*, *good university governance* dan *good corporate governance*. Seperti contoh *good corporate governance* merupakan upaya bagi peningkatan kinerja perusahaan melalui supervise atau monitoring kinerja manajemen dan menjamin akuntabilitas

---

<sup>15</sup> Muhammad Amir Arham, *Kebijakan Desentralisasi Fiskal, Pergeseran Sektoral, dan Ketimpangan Antarkabupaten/Kota di Sulawesi Tengah*, Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia, Vol. 14, No. 2, 2014, hlm. 148.

manajemen terhadap stakeholder dengan mendasarkan pada kerangka regulasi, akan tetapi dalam karya ilmiah ini akan difokuskan terhadap pembahasan *good financial governance* (khusus), yang pada prinsipnya sama dengan *good governance* (umum).

Good financial governance, seperti dikutip dalam **BMZ Strategy Paper**, “*Good financial governnce is defined as transparant, legitimate and development-oriented state action in the area of public finance on both the revenue and the expenditure side. Good financial governance implies that a country has effective and accountable state institutions and financial administrations that are based on the rule of law, and that it has efficient audit institutions and parliamentary and civil society control mechanisms and institutions*” (Tata kelola keuangan yang baik didefinisikan sebagai tindakan negara yang transparan, sah, dan berorientasi pembangunan di bidang keuangan publik baik di sisi pendapatan dan sisi pengeluaran. Tata kelola keuangan yang baik menyiratkan bahwa suatu negara memiliki lembaga negara dan administrasi keuangan yang efektif dan bertanggung jawab yang didasarkan pada kedaulatan hukum, memiliki lembaga audit dan parlemen yang efisien, serta memiliki mekanisme dan lembaga kontrol masyarakat).

*Good financial governance* memiliki unsur-unsur yang harus diterapkan secara menyeluruh dalam pengelolaan keuangan publik, yaitu:

Pengelolaan keuangan publik yang transparan, sah dan berorientasi pada pembangunan keuangan publik dari sisi pendapatan maupun pengeluaran, artinya bahwa dalam informasi pengelolaan keuangan publik harus terbuka, tidak bertentangan prinsip moral dalam masyarakat dan penyelenggaraannya harus memperhatikan keseimbangan antara pengeluaran dan fungsi (hasil);

Pengelolaan keuangan publik dilakukan oleh lembaga keuangan yang efektif, artinya bahwa lembaga yang berwenang untuk mengelola keuangan publik harus lembaga yang profesional. Lembaga yang profesional dimaksud menerapkan “*the gaps model of service quality*”, melakukan suatu tugas, pokok dan fungsi memenuhi atau melebihi hasil yang diharapkan. Sistem kelembagaan harus dilakukan dengan prinsip “*simple system*” untuk mencapai system kerja yang sederhana dan efektif;

Pengelolaan keuangan publik dibatasi oleh ketentuan hukum. Artinya bahwa dalam system negara hukum setiap penyelenggaraan kebijakan publik (termasuk kebijakan di bidang keuangan) harus tunduk kepada hukum, dalam hal ini hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis (keputusan) yang ada di sebuah negara. Pengelolaan keuangan publik memungkinkan penggunaan diskresi, sebagaimana diskresi yang dimaknai secara terbatas dan procedural;

Pengawasan masyarakat terhadap penyelenggaraan keuangan publik, artinya bahwa hak-hak warga negara menentukan kualitas dari kebijakan keuangan publik. Masyarakat menjadi *watchdog* di tingkat lapangan karena pemerintah memiliki keterbatasan dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan program dan kegiatan untuk itu membutuhkan masyarakat

unuk menilai dan memberikan masukan untuk berbagai kekurangan atau kelalaian pelaksanaan program atau kegiatan bila pemerintah transparan dalam keuangan program/kegiatan<sup>16</sup>.

Penerapan konsep *good financial governance* dalam penyelenggaraan kebijakan keuangan akan menghasilkan kebijakan keuangan yang memenuhi beberapa prinsip, yaitu: prinsip standar pelayanan minimal, pembangunan berkelanjutan, prinsip *money follow function* dan prinsip *performance based budget*. Selain itu, konsep *good financial governance* menekankan pada anggaran daerah yang responsive dan mendukung pada konsep kesetaraan. Penerapan konsep *good financial governance* dalam kebijakan keuangan, berarti memadukan standar dalam ilmu hukum dan ilmu manajemen yang akan ditelaah dalam konteks sosial.

### 3. Konstruksi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Berbasis Paradigma *Good Financial Governance* di Indonesia

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih atau tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan<sup>17</sup>.

Teori legal utility yang dikembangkan dari filsafat utilitarianisme Bentham apabila dikaitkan terhadap penyelenggaraan desentralisasi fiskal, menyatakan bahwa keputusan harus menghasilkan konsekuensi yang baik. Legal utility merupakan teori normatif, yang dimaksud untuk menuntun pelaksanaan dan bertindak sesuai dengan landasan bagi evaluasi-evaluasi yang logis dalam penyelenggaraan desentralisasi fiskal<sup>18</sup>.

Para tokoh utilitarianisme modern, **Bentham** (1789) dan **J. S. Mill** (1861) menyatakan bahwa konsekuensi-konsekuensi yang baik adalah kondisi-kondisi yang diinginkan individu, misalnya dalam pengambilan kebijakan terhadap penyelenggaraan keuangan daerah harus menghasilkan sebuah manfaat berupa terpenuhinya kebutuhan subjektif masyarakat Utilitarianisme hedonistik **Bentham** menghendaki pemenuhan kenikmatan dan penghindaran rasa sakit. **Mill** yang membedakan antara kesenangan tingkat tinggi dan tingkat rendah berpendapat bahwa kebaikan manusia terdapat dalam perkembangan bebas dari kemampuan-kemampuan individu yang khas manusia. Para ahli utilitarian ideal berkeyakinan bahwa apa

---

<sup>16</sup> Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Good Financial Governance in German Development Cooperation: Promoting Good Governance in Public Finance*, BMZ Strategy Paper 4, 2014, hlm. 7.

<sup>17</sup> Lestariningsih, *Pengelolaan Penerimaan Daerah Melalui Desentralisasi Fiskal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Spirit Publik, Vol.9 No.1, 2014, hlm. 20.

<sup>18</sup> Muhammad Al Amin, *Filsafat Teori Akuntansi*, Magelang, Unimma Press, 2018, hlm. 21.

yang disebut nilai paling fundamental bisa mencakup seperti hal-hal yang berlaku secara optimal misalnya dalam optimalisasi pelaksanaan suatu kebijakan keuangan publik, yang tidak perlu dijelaskan dalam kerangka kebaikan manusia atau keadaan-keadaan sadar<sup>19</sup>.

**Bentham** menyatakan bahwa hukum diakui sebagai hukum apabila memberikan kemanfaatan. Seperti misalnya Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bisadi katakan hukum jika sudah memberikan kemanfaatan, misalnya mampu menekan angka kemiskinan. Prinsip ini dikemukakan oleh **Bentham** dalam karyanya "*Introduction to the Principles of Morals and Legislation*" (1789), yang berbunyi bahwa hukum bertujuan untuk "*the greatest happiness of the greatest number*"<sup>20</sup>.

Upaya mencapai nilai kemanfaatan dari setiap penyelenggaraan kebijakan terkait desentralisasi fiskal, perlu di adopsi suatu konsep dari *good governance* yang membahas khusus tentang pengelolaan keuangan publik yaitu *good financial governance*. Penyerahan pengelolaan keuangan daerah kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Gubernur/Bupati/Walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah sehingga dapat dikatakan bahwa pengaturan pengelolaan keuangan daerah melekat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pengaturan daerah dan sekaligus merupakan bagian tidak terpisahkan dari pengelolaan keuangan negara dengan bertitik tolak pada prinsip pembagian sumber keuangan, yaitu prinsip uang mengikuti fungsi (*money follow functions*). Jadi, hubungan keuangan daerah dengan pusat dalam hal ini menyangkut pengelolaan pendapatan (*revenue*) dan penggunaannya (*expenditure*), baik untuk kepentingan pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik dengan mengacu pada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah sebagai bentuk dari penerapan desentralisasi fiskal merupakan suatu bentuk penerapan fungsi-fungsi manajemen oleh penyelenggara kekuasaan negara dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya dalam rangka pencapaian tujuan negara yang termaktub dalam konstitusi sehingga pengelolaan keuangan negara secara filosofis dapat dimaknai sebagai suatu upaya untuk mewujudkan tujuan dan fungsi negara Indonesia. Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal telah memberikan dimensi yang jelas bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan serta pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah dalam pemahaman *good financial governance* tidak lagi berpola "habis pakai" yang berdampak defisit anggaran karena perencanaan yang tidak kredibel, memprioritaskan pada belanja tidak langsung (aparatur) yang mana harus diubah, yaitu

---

<sup>19</sup>*Ibid.*

<sup>20</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprodnuce) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta, Kencana, 2009, hlm. 61

dengan memprioritaskan pada belanja langsung (publik), dengan demikian urusan pengelolaan keuangan daerah menjadi urusan yang wajib untuk kepentingan rakyat, bukan urusan yang wajib untuk kepentingan aparatur. Sebagai paradigma baru pengelolaan keuangan daerah, *good financial governance* harus diperkuat dalam penyusunan pengesahan kebijakan keuangan daerah sebagai konsekuensi dari kebijakan desentralisasi fiskal sebagai komitmen pemerintah daerah untuk mengalokasikan keuangan dengan mengakomodasi kepentingan rakyat (*participatory budgetting*).

Pola pengelolaan kebijakan keuangan daerah sesuai dengan prinsip *good financial governance*, misalnya dalam hal perencanaan kebijakan APBD harus memperhatikan sistem pelayanan minimal. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 17, mendefinisikan Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Jenis standar pelayanan minimal berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal, yaitu:

Pendidikan

Kesehatan;

Perumahan rakyat;

Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan

Sosial

Manfaat Penerapan Standar Pelayanan Minimal Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal disebutkan bahwa Standar Pelayanan Minimal mempunyai beberapa manfaat:

Memberikan jaminan bahwa masyarakat akan menerima suatu pelayanan publik dari pemerintah daerah sehingga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari pemerintah daerah setempat dengan mutu tertentu;

Dengan ditetapkannya Standar Pelayanan Minimal akan dapat ditentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik, sehingga standar pelayanan minimal dapat dijadikan dasar untuk penentuan kebutuhan pembiayaan daerah;

Standar pelayanan minimal dapat dipakai sebagai landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan;

Menjadi dasar dalam menentukan anggaran berbasis kinerja. Dalam hal ini standar pelayanan minimal dapat dijadikan dasar dalam menentukan alokasi anggaran daerah dengan

tujuan yang lebih terukur. Di samping itu, Standar Pelayanan Minimal dapat dijadikan sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas Pemerintahan Daerah terhadap masyarakat, sebaliknya masyarakat dapat mengukur sejauh mana Pemerintahan Daerah memenuhi kewajibannya dalam menyediakan pelayanan publik;

Sebagai alat ukur bagi Kepala Daerah dalam melakukan penilaian kinerja yang telah dilaksanakan oleh unit kerja penyedia suatu pelayanan;

Sebagai *benchmark* untuk mengukur tingkat keberhasilan pemerintah daerah dalam pelayanan publik;

Menjadi dasar bagi pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh institusi pengawasan;

Standar pelayanan minimal akan dapat memperjelas tugas pokok Pemerintahan Daerah dan mendorong terwujudnya *check and balances* yang lebih efektif; dan

Mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Mempromosikan *Good Financial Governance* adalah sebuah ekspresi dari kebijakan pembangunan berbasis nilai. Keterlibatan kebijakan pembangunan dimaksudkan untuk berkontribusi pada tata kelola yang baik, aturan prinsip-prinsip hukum, transparansi dan partisipasi. Berdasarkan keyakinan bahwa negara harus ada untuk warganya dan bukan warga negara yang harus ada untuk negara, itu juga bertujuan untuk memperkuat individu dalam hubungan mereka dengan lembaga pemerintah. Untuk dapat memperkuat tata pemerintahan yang baik dalam keuangan publik dan untuk meningkatkan efektivitas kerja dan kebijakan pembangunan harus mampu menerapkan pendekatan tata kelola keuangan yang multidimensi.

*Good Financial Governance* memiliki beberapa dimensi yang menjadi pilar yang terkait pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

Dimensi Normatif

Hak asasi manusia;

Demokrasi dan kepastian hukum;

Efisiensi dan transparansi;

Desain kebijakan berkelanjutan;

Sikap aktif dalam *international community* (terutama yang berkaitan dengan kerjasama moneter).

Dimensi Politik dan Ekonomi

*Political will;*

*Political steering capacity;*

Manajemen perubahan;

Minat dan insentif;

Mekanisme konsultasi dan kerjasama.

Dimensi teknis

Pendapatan;

Anggaran daerah;

Pengendalian keuangan;

Pengadaan publik;

Manajemen utang.

*Good Financial Governance* adalah pendekatan yang terintegrasi, sistemik dan berbasis nilai. Dengan demikian, kerjasama pembangunan mendukung keefektifan dan efisiensi tindakan negara dalam hal pendapatan domestik, anggaran publik, kontrol keuangan, manajemen utang, desentralisasi fiskal dan peningkatan publik, dan memperhitungkan hubungan timbal balik antara daerah-daerah ini. Berdasarkan pendekatan ini, *Good Financial Governance* mencakup baik pendapatan dan sisi pengeluaran keuangan negara dan semua proses dan lembaga yang bertujuan untuk mengatur dan mengendalikan pembangkitan dan penggunaan sumber daya publik. Administrasi yang terampil merupakan prasyarat untuk menerapkan proses teknis dan mencapai tata kelola keuangan yang baik. Namun, mempromosikan *Good Financial Governance* berarti melampaui sekadar membangun kapasitas teknis dan mencakup aspek-aspek non-teknis, seringkali terkait dengan kebijakan pada khususnya. Reformasi sistem keuangan negara mencakup proses-proses kebijakan yang sensitif karena mereka mengganggu struktur kekuasaan dan distribusi sumber daya dalam suatu masyarakat. Ketika datang untuk membentuk proses reformasi yang sukses, kebijakan pembangunan juga memperhitungkan, dalam dimensi ekonomi politik *Good Financial Governance*, dari berbagai pemangku kepentingan, peran dan fungsi dalam struktur formal (legal) dan informal. Ini termasuk, misalnya, aspek kemauan politik dan kapasitas pemerintah untuk mengarahkan kebijakan, koherensi kebijakan, sistem insentif dan mekanisme kerjasama yang berdampak pada reformasi.

Perhatian utama dari pendekatan *Good Financial Governance* yang baik yang terintegrasi adalah untuk mempromosikan pembangunan berkelanjutan. Itulah sebabnya dimensi normatif dari pendekatan *Good Financial Governance* dari situasi tata kelola umum di suatu daerah dan bagaimana ia berinteraksi dengan reformasi keuangan negara. Aktor pemerintah dalam sistem keuangan publik, khususnya keuangan dan kementerian terkait, dapat bertindak secara lebih

berkelanjutan jika mereka terlibat dalam pertukaran yang konstruktif dengan masyarakat sipil dan pelaku sektor swasta. Dengan latar belakang ini, sangat penting untuk mempromosikan partisipasi politik dan akuntabilitas dalam konteks *Good Financial Governance*.

*Good Financial Governance* berkontribusi untuk mencapai target tata kelola yang baik dan dengan demikian diarahkan untuk pembangunan berkelanjutan:

Dengan mempromosikan kebijakan fiskal yang berkelanjutan secara sosio-ekonomi dan lingkungan, tata kelola keuangan yang baik berkontribusi untuk mengurangi kemiskinan dan membentuk kebijakan yang berkelanjutan;

Dengan memperbaiki distribusi aset yang tidak merata, tata kelola keuangan yang baik membantu melindungi dan menjaga hak asasi manusia dan mendorong ekonomi pasar yang sosial dan berkelanjutan;

Tata kelola keuangan yang baik meningkatkan transparansi tindakan negara dan dengan demikian meningkatkan kondisi untuk pembentukan opini, partisipasi politik dan inisiatif pribadi;

Tata kelola keuangan yang baik mendukung pemisahan kekuasaan dan dengan demikian meningkatkan supremasi hukum dan tindakan negara yang efektif serta kerja anti korupsi di bidang keuangan publik; dan

Tata kelola keuangan yang baik pada pendapatan dan sisi pengeluaran memungkinkan warga untuk berpartisipasi dan terlibat dalam pengawasan keuangan dan dengan demikian mempromosikan demokrasi dan akuntabilitas, serta hubungan yang konstruktif antara negara dan masyarakat.

Pelaksanaan *good financial governance* secara ideal harus memperhatikan beberapa prinsip dalam *New Public Management Paradigm* (paradigma baru manajemen publik) dan *New Public Service Paradigm* (paradigma baru pelayanan publik), yaitu:

#### *New Public Management*

Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil;

Pegeseran ke kompetisi yang lebih tinggi;

Penekanan gaya swasta pada praktik manajemen;

Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi.

#### *New Public Service*

Berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*);

Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*);

Melayani daripada mendendalikan (*servethan steer*); dan

Menghargai orang, bukannya produktivitas semata-mata (*value people, not just productivity*).

Kebijakan keuangan daerah dalam perspektif *good financial governance* memandang bahwa nilai kemanfaatan sebaga hasil dari pengelolaan keuangan sebagai dasar dari rekomendasinya. Seperti yang disampaikan oleh **Jeremy Bentham** “property apa pun yang cenderung menghasilkan keuntungan, manfaat, kenikmatan, kebaikan atau kebahagiaan atau untuk mencegah terjadinya keburukan, penderitaan, kejahatan, atau ketidakbahagiaan.<sup>21</sup>

Persoalan nilai kemanfaatan dalam pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari faktor kegunaan (*utility*) dari sebuah kebijakan dalam bidang keuangan daerah. Suatu kebijakan pengalokasian anggaran dianggap berguna bagi masyarakat karena berbagai sebab. Kegunaan (*usefulness*) suatu kebijakan pengalokasian anggaran dirinci sebagai berikut:

*Form utility* (berguna karena bentuknya)

Bahwa suatu kebijakan pengelolaan keuangan daerah terutama berkaitan dengan pengalokasian anggaran dianggap berguna bagi masyarakat karena bentuknya memenuhi syarat atau disesuaikan dengan keadaan. Contohnya pengalokasian anggaran untuk pembangunan jalan raya didaerah pedalaman guna meningkatkan perekonomian dan pemerataan pembangunan.

*Time utility* (berguna karena waktu)

Maksudnya adalah bahwa suatu kebijakan pengelolaan keuangan daerah terutama berkaitan dengan pengalokasian anggaran itu menjadi bermanfaat bagi masyarakat karena digunakan atau dialokasikan pada saat yang tepat. Contohnya pengalokasian sebagian dari anggaran daerah guna sebagai dana darurat apabila terjadi sebuah bencana alam.

*Place utility* (berguna karena tempatnya)

Artinya, suatu penggunaan keuangan daerah menjadi bermanfaat bagi masyarakat karena sesuai pada tempatnya. Contohnya pengalokasian sebagian APBD untuk pendidikan bagi daerah dengan tingkat pendidikan yang rendah.

*Own utility* (berguna karena pemilikan)

Bahwa suatu penggunaan keuangan daerah itu menjadi berguna bagi masyarakat karena faktor pemilikan atas suatu objek atau benda. Contohnya adalah pengalokasian anggaran daerah untuk membangun sebuah Badan Usaha Milik Daeah (BUMD) sebagai sebuah

---

<sup>21</sup> Gordon Graham, *Teori-Teori Etika*, Bandung, Nusamedia, 2014, hlm. 187.

kekayaan daerah yang dipisahkan, yang berguna sebagai penopang Pendapatan Asli Daerah (PAD)<sup>22</sup>.

Pengelolaan keuangan daerah dalam konsep *good financial governance* erat kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara berbasis kinerja (*performance based budget*). Reformasi di bidang perencanaan dan penganggaran dimulai pada tahun 2005 dengan mengacu pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sebagai tindak lanjut terhadap pelaksanaan peraturan perundangan tersebut, pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL), yang menegaskan bahwa rencana kerja dan anggaran yang disusun menggunakan tiga pendekatan, yaitu; anggaran terpadu (*unified*), kerangka pengeluaran jangka menengah biasa disebut KPJM (*medium term expenditure framework*), dan penganggaran berbasis kinerja biasa disebut PBK (*performance based budget*).

Ciri utama *performance based budget* yang termanifestasi dalam pengelolaan keuangan daerah adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*), dan hasil yang diharapkan (*outcomes*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan.

Pengelolaan keuangan daerah berdasarkan *performance based budget*, mengikuti beberapa prinsip-prinsip dan tujuan sebagaimana dibawah ini:

Alokasi Anggaran Berorientasi Pada Kinerja (*output and outcome oriented*)

Alokasi anggaran daerah yang disusun dalam dokumen rencana kerja dan anggaran dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang efisien. Dalam hal ini, program atau kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan dalam rencana;

Fleksibilitas Pengelolaan Anggaran Untuk Mencapai Hasil Dengan Tetap Menjaga Prinsip Akuntabilitas (*Let the Manager Manages*)

Prinsip tersebut menggambarkan keleluasaan manager unit kerja dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai keluaran sesuai rencana. Keleluasaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan, yang memungkinkan berbeda dengan rencana kegiatan.

*Money Follow Function*

*Money follow function* merupakan prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya (biasanya dinyatakan dalam peraturan perundangan yang berlaku).

---

<sup>22</sup> Suherman Rosyidi, *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan Kepada Teori Ekonomi Mikro dan Makro*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2014, hlm. 45.

### *Function Followed by Structure*

Prinsip yang menggambarkan bahwa struktur organisasi yang dibentuk sesuai dengan fungsi yang diemban. Tugas dan fungsi suatu organisasi dibagi habis dalam unit-unit kerja yang ada dalam struktur organisasi dimaksud, sehingga dapat dipastikan tidak terjadi duplikasi tugas-fungsi.

Penerapan prinsip *money follow function* dan *function followed structure* berkaitan erat dengan kinerja yang menjadi tolak ukur efektivitas pengalokasian anggaran daerah. Hal tersebut berdasarkan argumentasi sebagai berikut:

Efisiensi alokasi anggaran dapat dicapai, karena dapat dihindari overlapping tugas/fungsi/kegiatan;

Pencapaian *output* dan *outcomes* dapat dilakukan secara optimal, karena kegiatan yang diusulkan masing-masing unit kerja benar-benar merupakan pelaksanaan dari tugas dan fungsinya.

Berdasarkan prinsip-prinsip diatas, maka tujuan penerapan *performance based budget* yang diharapkan adalah:

Menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kinerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*);

Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam pelaksanaan (*operational efficiency*); dan

Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*)<sup>23</sup>.

Upaya mencapai prinsip *money follow function* yang bertitik tolak pada efektivitas pengelolaan keuangan daerah, maka perlu dianalisis berbagai isu strategis sebelum kebijakan pengalokasian anggaran dikeluarkan. Misalnya terhadap isu perempuan dan kemiskinan, maka beberapa isu yang harus dipertimbangkan dan dianalisis, yaitu:

Menelaah, menetapkan dan memberlakukan kebijakan dan strategi pembangunan yang diarahkan untuk menangani kebutuhan dan upaya perempuan dalam persoalan kemiskinan;

Memperbaiki peraturan daerah dan praktik-praktik administrasi untuk menjamin persamaan hak dan akses perempuan untuk memperoleh sumber daya ekonomi;

Menyediakan kesempatan bagi perempuan untuk menabung serta memanfaatkan mekanisme dan lembaga kredit-kredit lainnya; dan

---

<sup>23</sup> Departemen Keuangan Republik Indonesia, *Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)*, Jakarta, DepKeu, 2009, hlm. 14.

Mengembangkan metodologi berdasar gender dan melakukan penelitian untuk menanggulangi meningkatnya kemiskinan di kalangan perempuan;

Terakhir bahwa pengintegrasian konsep *good financial governance* dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal guna mewujudkan kemanfaatan berupa kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh, akan berjalan dengan baik apabila diperkuat dengan dukungan politik, yang dalam Ilmu Hukum Keuangan Negara dikenal sebagai *budgeting politics*. *Budgeting politics* menitikberatkan kepada pemangku kebijakan/*policy makers* untuk mengupayakan terwujudnya kebijakan desentralisasi fiskal yang berorientasi pada pengelolaan anggaran yang baik, dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya, pemaknaan di dalam UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (5): “ pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya”, haruslah dalam tujuan mensejahterakan rakyat. Rakyat harus menjadi subjek dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga orientasi pembangunan daerah berdasarkan perencanaan dan penganggaran yang ditetapkan setiap tahun memberikan nilai kemanfaatan bagi rakyat.

#### **D. Simpulan**

Konstruksi kebijakan desentralisasi fiskal berbasis paradigma *Good Financial Governance* di Indonesia, dilakukan dengan setidaknya penerapan 3 (tiga) prinsip dasar, yaitu; sistem pelayanan minimal, *money follow function* dan *performance based budget*. Mempromosikan *Good Financial Governance* dalam kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah sebuah ekspresi dari kebijakan pembangunan berbasis nilai. Keterlibatan kebijakan pembangunan dimaksudkan untuk berkontribusi pada tata kelola yang baik, berupa optimalisasi prinsip-prinsip hukum, transparansi dan partisipasi. Berdasarkan keyakinan bahwa negara harus ada untuk warganya dan bukan warga negara yang harus ada untuk negara, itu juga bertujuan untuk memperkuat individu dalam hubungan mereka dengan lembaga pemerintah untuk mengupayakan terwujudnya kebijakan desentralisasi fiskal yang berorientasi pada konsep *good financial governance*, harus didukung dengan *Budgeting politics* menitikberatkan kepada pemangku kebijakan/*policy makers*, dalam rangka mempercepat terwujudnya nilai kegunaan (*usefulness*) berupa kesejahteraan rakyat, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemerintah diharapkan untuk melakukan kajian baik filosofis, yuridis maupun sosiologis terhadap berbagai peraturan yang menyangkut mengenai pengelolaan keuangan negara maupun daerah guna persiapan untuk menerapkan paradigma *good financial governance* sebagai pemandu proses pengelolaan keuangan. Pemerintah Daerah, terutama terhadap pihak-pihak yang memiliki wewenang dalam pengelolaan keuangan daerah, untuk selalu memperhatikan rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah, yang berupa transparansi, keadilan dan partisipasi guna distribusi kesejahteraan bagi masyarakat di daerah.

## Daftar Pustaka

Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana.

Badan Pusat Statistik. (2016). <https://www.bps.go.id/dynamic/table/2016/01/18/1120/garis-kemiskinan-menurut-provinsi-2013-2019.html>, Diakses Pada Tanggal 29 Januari 2020.

CNN Indonesia. (2019). <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191008170101-12-437823/kpk-tangkap-7-kepala-daerah-sepanjang-januari-oktober-2019#>, Diakses Pada Tanggal 29 Januari 2020.

Departemen Keuangan Republik Indonesia. (2009). *Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)*. Jakarta:DepKeu.

Santoso, D. (2017). *Penduduk Miskin Transient: Masalah Kemiskinan yang Terabaikan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. (2014). *Good Financial Governance in German Development Cooperation: Promoting Good Governance in Public Finance*, BMZ Strategy Paper 4.

Graham, G. (2014). *Teori-Teori Etika*. Bandung:Nusamedia.

Karianga, H. (2017). *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah: Perspektif Hukum dan Politik*. Depok:Kencana.

Juliani, H. (2010). *Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Good Governance*, Masalah-Masalah Hukum, Jilid 39 No. 4.

Sasana, H. (2009). *Peran Desentralisasi Fiskal Terhadap Kinerja Ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol. 10, No. 1.

I Wayan Lawa Manuaba. (2018). *Metode Penelitian Kualitatif dalam Ilmu Sosial, Pendidikan, Kebudayaan dan Keagamaan*, Badung:Nilacakra.

Lestariningsih. (2014). *Pengelolaan Penerimaan Daerah Melalui Desentralisasi Fiskal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Spirit Publik, Vol 9 No 1.

Al Amin, M. (2018). *Filsafat Teori Akuntansi*. Magelang: Unimma Press.

Amir Arham, M.(2014). *Kebijakan Desentralisasi Fiskal, Pergeseran Sektoral, dan Ketimpangan Antarkabupaten/Kota di Sulawesi Tengah*, Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia, Vol. 14, No. 2.

Sari, R *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal Pada Daerah Tertinggal di Indonesia*, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, Vol. 5, No. 1, 2012.

- Hanityo Soemitro, R. *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*. Jakarta:Ghalia Indonesia.
- Roy Bahl., & Linn, J.(1992). *Urban Publik Finance In Developing Countries*. New York:Oxford University Press.
- Rosyidi, S. (2014). *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan Kepada Teori Ekonomi Mikro dan Makro*. Jakarta:RajaGrafindo Persada.
- Soetanto Hadinoto., & Retnadi, D.(2006). *Micro Credit Challenge: Cara Efektif Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sugiyanto.(2007). *Pajak dan Retribusi Daerah: Pengelolaan Pemerintah Daerah Dalam Aspek Keuangan, Pajak, dan Retribusi Daerah*. Jakarta :Grasindo.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara .
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Sudaryo, Y. (2017). *Keuangan di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta:CV. Andi Offset

Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)  
P-ISSN: 1411-3066  
Diterbitkan Oleh Universitas Semarang

Volume 10 No. 1 Mei 2020 Halaman 24-43  
E-ISSN: 2580-8516  
Jl. Soekarno-Hatta Tlogosari Semarang