

PERANAN OTONOMI DAERAH TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI MELALUI PENGELOLAN KEUANGAN DAERAH

Jefri Harianto Nababan*, Rina S. Shahrullah**
Program Magister Hukum, Fakultas Hukum UIB

Abstract

This study is about financial management in the era of regional autonomy. Development is an improvement efforts toward a better life, through maximize the potential of the country. Indonesian development system originally implemented a system that centered on the central government, but because it was not able to spread out the country's economy evenly, the government applied Ordinance No. 22 of 1999 on Regional Government which later became Ordinance No. 32 of 2004. This ordinances explained the use of the principle of local autonomy where the local governments have an authority to manage and to regulate all the affairs of local authority with real autonomy principle, transparent, and accountable. According this regulation, the heads of the regional government have to make the financial budget report, memorandum of calculation, cash flow statement, and balance sheet which previously only in form of budget reports and memo randa of budget calculation. With the good financial management, is expected to ensure the achievement of developmnet goals.

Keywords: *development, regional autonomy, local financial autonomy.*

Abstrak

Kajian ini membahas tentang pengelolaan keuangan di era otonomi daerah. Pembangunan merupakan upaya perbaikan menuju kehidupan yang lebih baik, melalui memaksimalkan potensi negara. Sistem pembangunan Indonesia pada mulanya menerapkan sistem yang berpusat pada pemerintah pusat, namun karena tidak mampu menyebarkan perekonomian negara secara merata, maka pemerintah menerapkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Perda ini menjelaskan penggunaan prinsip otonomi daerah dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur segala urusan pemerintahan daerah dengan prinsip otonomi yang nyata, transparan, dan akuntabel. Menurut peraturan ini, kepala pemerintah daerah harus membuat laporan anggaran keuangan, nota perhitungan, laporan arus kas, dan neraca yang sebelumnya hanya berupa

* Alamat korespondensi: 1852009.jefri@uib.edu

** Alamat korespondensi: rina@uib.ac.id

laporan anggaran dan nota perhitungan anggaran. Dengan pengelolaan keuangan yang baik, diharapkan dapat menjamin tercapainya tujuan pembangunan.

Kata Kunci: pembangunan, otonomi daerah, otonomi keuangan daerah.

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi Daerah di Indonesia selalu dikaitkan dengan Pasal 1 UUD 1945 tentang bentuk negara dan yang kedua Pasal 18 UUD 1945 tentang pemerintahan daerah. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Sedangkan Pasal 18 UUD 45 tentang Pemerintahan Daerah pada intinya menetapkan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar atau propinsi dan daerah propinsi dibagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil. Daerah tersebut bersifat otonom dengan dibentuknya Badan Perwakilan Daerah, atau hanya berupa daerah administrasi saja. Dengan adanya daerah otonom berarti bahwa daerah itu mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tetapi harus diletakkan pada ketentuan sebelumnya, yaitu dalam kerangka negara kesatuan.

Hal ini dipertegas dengan apa yang tercantum dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan bahwa, oleh karena Indonesia itu suatu “*eenheidstaat*”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” (negara) juga. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan sekarang Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 kemudian Undang-undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah telah mengubah paradigma sentralisasi pemerintahan ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.

Seiring dengan itu prinsip penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintah daerah akan sangat ditentukan oleh seberapa keleluasaan kewenangan otonominya dan sebaliknya juga seberapa besar kecilnya campur tangan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Kedua hal tersebut tercermin dalam rumusan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang disusun oleh DPR bersama-sama dengan Pemerintah. Dengan demikian dapat dipahami bahwa suatu undang-undang tentang pemerintahan daerah yang satu dengan yang lain berbeda-beda karena pada saat perumusan dan pengambilan keputusan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuatan politik yang berada di badan perwakilan, serta aspirasi yang berkembang dan hidup baik di lingkungan badan perwakilan, pemerintah dan masyarakat.

Persoalan klasik yang selalu muncul ketika membicarakan masalah pemerintahan daerah adalah yang berkaitan dengan masalah keuangan. Dalam pengelolaan keuangan, pemerintah daerah harus hati-hati untuk menghindari timbulnya penyelewengan dan penyimpangan anggaran karena penyalahgunaan jabatan oleh penyelenggara negara di daerah demi terciptanya ekonomi masyarakat yang madani.

B. Perumusan Masalah

Adapun permasalahan yang penulis angkat dari tulisan ini adalah Bagaimana keberadaan otonomi daerah dalam meningkatkan ekonomi yang dikelola dari keuangan daerah.

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum normatif adalah suatu penelitian hukum terhadap aturan-aturan, norma, dan asas-asas hukum, termasuk pula doktrin-doktrin hukum yang berkembang dan relevan dengan tema penelitian. Menurut Soejono Soekonto penelitian hukum normatif diarahkan pada penelitian

yang menarik asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.¹

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Otonomi daerah

Otonomi daerah yang mengacu pada regulasi yang telah penulis sebut diatas pada latar belakang dan sekarang ini telah mengacu pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 kemudian Undang-undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keaneka ragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan cara desentralisasi. Desentralisasi juga dimaksudkan untuk memperlancar roda pemerintahan, mengingat bahwa Indonesia mempunyai wilayah yang luas, yang terdiri dari beribu-ribu pulau yang besar dan kecil, serta masyarakat yang pluralistik dari segi agama, budaya dan ras atau suku serta aspek-aspek lainnya yang berbeda-beda bentuk dancoraknya, sehingga pemerintah pusat tidak mungkin dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik.

Adapun alasan-alasan sehingga desentralisasi ini dipandang sebagai asas dan sekaligus dianut dalam system penyelenggaraan pemerintahan daerah, dapat dikemukakan pendapat The Liang Gie, sebagai berikut:

¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007), h. 51.

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (*desentralisasi*) adalah semata-mata untuk mencapainya suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan, penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
- e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.²

Hakekat penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah dalam negara kesatuan, sesungguhnya didasarkan pada asas atau sistem desentralisasi, yakni pelimpahan/penyerahan kekuasaan pemerintahan dari Pemerintah (pusat) kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sebagai daerah otonom, bahkan pandangan lain menyatakan bahwa pada mulanya pelimpahan wewenang kepada pejabat-pejabat bawahan (dari pemerintah sendiri) yang dikenal berdasarkan asas dekosentrasi, juga

² The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hlm. 35-41.

merupakan suatu sistem desentralisasi, yakni suatu tindakan kebalikan dari sentralisasi.³

2. Politik Otonomi

Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah, Bagir Manan (2000:2) menyatakan bahwa : “Ketentuan itu memberikan gambaran bahwa otonomi daerah itu merupakan wewenang dari daerah. Dalam bahasa hukum, wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*self regelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*). Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.”

Otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 1 ayat h tentang Pemerintahan Daerah dirumuskan sebagai kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga keberadaan otonomi politik efek dari otonomi daerah tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Keberagaman masyarakat daerah yang otonom harus bisa disatupadukan sesuai dengan kultur daerah ekonomi masyarakat.

Adanya otonomi daerah tentunya seirama dengan politik di daerah yang menampung aspirasi-aspirasi masyarakat yang ada di daerah. Pemerintahan di daerah yang menjalankan otonomi dapat menangkap persoalan-persoalan secara cepat melalui mekanisme yang ada. Setiap aspirasi individu yang berwujud didalam organisasi masyarakat dan

³ Irawan Soejito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Rineka, Jakarta, 1990, hlm. 34.

diwakilkan oleh DPRD sebagai perwakilan sehingga aspirasi tersebut dibahas pemerintah daerah bersama DPRD untuk menyelesaikan persoalan dimasyarakat. Salah satu contoh adalah masyarakat pesisir pantai ingin memerlukan jaring penangkap ikan untuk memperbanyak produksi ikan tentunya akan ditampung satu wadah masyarakat lalu diajukan melalui DPRD perwakilan untuk dibahas bersama pemerintah. Apabila mendapatkan persetujuan bersama maka dana membeli jaring untuk nelayan akan dikeluarkan dari APBD untuk meningkatkan ekonomi masyarakat pesisir pantai.

3. Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Ekonomi yang dikelola dari Keuangan Daerah

Kewenangan dalam urusan keuangan daerah memberikan hak untuk memberdayakan segala potensi perekonomian daerah yang dapat dijadikan pendapatan daerah. Adapun sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri atas dari Hasil pajak daerah, Hasil retribusi daerah, Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lain yang dipisahkan, Lain-lain PAD yang sah. daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu melaksanakan perannya yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan pada bantuan Pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah khususnya pajak dan

retribusi daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.⁴

Memberdayakan dan meningkatkan perekonomian daerah adalah berhubungan dengan upaya untuk menciptakan kemampuan membiayai diri sendiri sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah. Pada hakekatnya, anggaran daerah merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. APBD yang merupakan perangkat ekonomis dari pendapatan dan belanja daerah, merupakan gambaran tentang arah dan tujuan pelayanan dan pembangunan di daerah dalam kurun waktu satu tahun.⁵

Dengan dibangunnya sistem pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance* dengan tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipatif yang menunjukkan suatu daerah otonom menjalankan perannya berotonomi yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah sehingga memberikan hak kepada daerah untuk memberdayakan segala potensi perekonomian daerah yang dapat dijadikan pendapatan daerah.

E. Kesimpulan

Adanya otonomi daerah merupakan salah satu cara pemerintah mensejahterakan rakyat dimana aspirasi-aspirasi rakyat lebih cepat ditangkap sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah sesuai dengan kultur. Pengelolaan keuangan sendiri oleh daerah memberikan kebebasan sehingga pemerintah daerah lebih mudah untuk membangun ekonomi masyarakat untuk menambah pendapatan daerah demi mensejahterakan masyarakat di daerah. Untuk mencegah penyalahgunaan APBD pemerintah daerah

⁴ Machfud Sidik, Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Daerah. Makalah disampaikan pada orasi Ilmiah Wisuda XXI STIA LAN Bandung Tahun ajaran 2001/2002, Bandung, 2000, hlm.8.

⁵ Abdul Gaffar Karim, dkk (editor), Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia, Pustaka Relajar, Yogyakarta, 2003, hlm.295

harus lebih memerankan masyarakat dalam mengontrol APBD dengan cara memanfaatkan aplikasi secara *online* yang sangat mudah dibuka oleh masyarakat agar masyarakat dapat mengontrol pendapatan dan pembangunan daerah. Pemerintah daerah lebih banyak membuat usaha-usaha baik itu PT, CV dan lain-lain yang dikelola oleh pemerintah atau swasta untuk menekan pendapatan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Gaffar Karim, dkk (editor), Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia, Pustaka Relajar, Yogyakarta, 2003.
- Machfud Sidik, Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Keuangan Daerah. Makalah disampaikan pada orasi Ilmiah Wisuda XXI STIA LAN Bandung Tahun ajaran 2001/2002, Bandung, 2000.
- Irawan Soejito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Rineka, Jakarta, 1990.
- The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Gunung Agung, Jakarta, 1968.