

KAJIAN TERHADAP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PADA PEMERINTAH KOTA DI JAWA TENGAH

7

Abdul Rohman
Universitas Diponegoro

ABSTRACT

This research was intended to compute the implementation index of local financial management policy before the release of Permendagri No.13/2006. The object of research was six Cities (local governments) in Central Java. The research method was conducted by identifying items of government financial report and arranged such items into an index to analyse the implementation of local financial management among the Cities. Findings of this research showed that based on the implementation index, the local financial management policies of the six Cities were poor. However, this research revealed that the implementation index of local financial management was better for Semarang City than other Cities in Central Java..

Keywords : local financial management policy, local government, Central Java, government financial report, implementation index, Permendagri No. 13/2006.

PENDAHULUAN

Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan di daerah, di mana Pemerintah Daerah (Pemda) memiliki otonomi yang lebih luas untuk mengelola sumber-sumber ekonomis daerah secara mandiri dan bertanggung jawab, yang hasilnya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Transformasi paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas Pemda dalam rangka mengelola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas vertikal (kepada Pemerintah Atasan) menjadi akuntabilitas horisontal (kepada masyarakat di daerah). Perubahan ini menuntut mekanisme akuntabilitas dari manajemen Pemda kepada masyarakat di daerah selaku pemberi mandat yang dalam pelaksanaannya diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Terbitnya paket undang-undang dibidang pengelolaan keuangan negara mendasari terbitnya PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. PP Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, merupakan penyempurnaan PP Nomor 105 Tahun 2000 dan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002.

Di era sebelum reformasi, pelaksanaan pengelolaan keuangan pemerintah daerah belum sepenuhnya mengarah kepada kepentingan publik. Sistem perencanaan keuangan daerah dilakukan

sangat sentralistik karena peran Pemerintah Pusat sangat dominan, antara lain; kewenangan daerah terbatas, kepentingan Pemerintah Pusat lebih didahulukan daripada kepentingan daerah. Hal ini menimbulkan permasalahan di daerah, misalnya adanya proyek-proyek pembangunan yang tidak dimanfaatkan oleh masyarakat karena secara ekonomis proyek tersebut tidak dibutuhkan oleh masyarakat setempat. Dengan keterbatasan kewenangan daerah, khususnya dalam rangka penyelenggaraan keuangan daerah, menyebabkan kurangnya kreatifitas daerah dalam menggali potensi keuangan daerahnya, dan mengakibatkan ketergantungan daerah terhadap Pemerintah Pusat sangat tinggi.

Berdasarkan peraturan baru tersebut di atas, daerah diberi wewenang dan tanggung jawab yang besar untuk mengelola sumber-sumber keuangan demi kemakmuran rakyat di daerahnya. Desentralisasi tersebut, dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan pengelolaan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab tersebut terutama menyangkut kebijakan dalam proses perencanaan, pendanaan, dan pelimpahan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada aparat di daerah, bahkan sampai ke hirarki yang lebih rendah.

Studi ini dilakukan untuk menghitung dan mengkaji indeks implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah pada Pemda Kota di Jawa tengah sebelum dikeluarkannya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu: (a) *secara ekonomis*, penelitian ini mengembangkan kesimpulan-kesimpulan ilmiah yang bernilai ekonomis dan empiris. Hasil penelitian yang berupa rekomendasi kebijakan terhadap pedoman pengelolaan keuangan daerah untuk melakukan penyempurnaan terhadap kebijakan yang sudah ada selama ini. Bagi lembaga yang terlibat dalam pembuatan standar akuntansi pemerintahan, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam menyempurnakan Standar Akuntansi Pemerintahan. (b) *secara keilmuan*, peneliti dapat memberi masukan bagi dunia pendidikan untuk mengkaji lebih jauh mengenai pengelolaan keuangan daerah, khususnya akuntansi pemerintahan.

Berdasarkan uraian pada pendahuluan, tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji: (1) Implementasi kebijakan pengelolaan keuangan pada Pemda Kota di Jawa Tengah, (2) Indeks implementasi pengelolaan keuangan daerah sebelum Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 pada Pemda Kota di Jawa Tengah

TELAAH LITERATUR

Teori yang mendasari penelitian ini adalah *Agency Theory* yang mengadopsi pendapat Jensen dan Meckling (1976) dan Scott(2003). Mengadopsi uraian pada teori agency, maka dapat di gambarkan bahwa hubungan rakyat dengan pemerintah dapat dikatakan sebagai hubungan keagenan, yaitu hubungan yang timbul karena adanya kontrak yang ditetapkan oleh rakyat (sebagai *principal*) yang menggunakan pemerintah (sebagai *agent*) untuk menyediakan jasa yang menjadi kepentingan rakyat. Agar hubungan kontraktual ini dapat berjalan dengan lancar, rakyat melalui legislatif mendelegasikan otoritas pembuatan keputusan kepada pemerintah, sedangkan pemerintah setuju untuk bertindak atas wewenang rakyat.

Masalah keagenan (*agency problem*) muncul ketika rakyat yang diwakil legislatif kesulitan untuk memastikan bahwa pemerintah bertindak untuk memaksimalkan kesejahteraan rakyat. Selain konflik kepentingan, antara rakyat dan pemerintah juga terjadi asimetri informasi (*information asymmetries*). Konflik tersebut mendorong pemerintah sebagai pemegang mandat dari rakyat untuk

melakukan perilaku yang tidak semestinya (*dysfunctional behavior*). Untuk mengawasi perilaku pemerintah serta menyelaraskan tujuan rakyat dan pemerintah, rakyat mewajibkan pemerintah untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepada pemerintah melalui mekanisme pengelolaan keuangan daerah secara periodik. Melalui pengelolaan keuangan daerah yang merupakan tanggung jawab pemerintah, rakyat melalui legislatif dapat mengukur, menilai sekaligus mengawasi kinerja pemerintah, sejauh mana pemerintah telah bertindak untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat

Implementasi pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kinerja (*performance*) merupakan syarat implementasi konsep *value for money*. Konsep kinerja penting bagi pemerintah dalam upaya memberikan pelayanan kepada masyarakat dan sebagai dasar pelaksanaan *public accountability*. Pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kinerja menuntut adanya desentralisasi. Desentralisasi pengelolaan keuangan daerah merupakan desentralisasi administratif, yaitu pendelegasian wewenang pelaksanaan sampai kepada tingkat hirarki yang paling rendah. Dalam hal ini, PPKD diberi wewenang dalam batas-batas yang telah ditetapkan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah, namun mereka memiliki elemen kebijaksanaan dan kekuasaan serta tanggung jawab tertentu dalam hal sifat dan hakekat jasa dan pelayanan yang menjadi tanggung jawabnya (Coralie 1987).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa desentralisasi pengelolaan keuangan daerah meningkatkan peran manajerial pimpinan Pemda. Peran manajerial pimpinan Pemda memungkinkan tercapainya kinerja dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Peran menunjukkan partisipasi seseorang dalam mencapai tujuan organisasi. Peran manajerial memungkinkan tercapainya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Desentralisasi memberikan kesempatan kepada pimpinan Pemda untuk berpartisipasi dalam menyusun anggaran, sehingga memberikan rasa tanggung jawab dan mendorong kreativitas pimpinan Pemda. Individu yang terlibat dan diberi tanggung jawab dalam penyusunan anggaran akan bekerja lebih keras untuk mencapai tujuan, sehingga kinerja organisasi akan semakin tinggi (Lee dan Johnson 1998).

Pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kinerja menunjukkan adanya akuntabilitas kinerja (*performance accountability*). Akuntabilitas kinerja merupakan perwujudan kewajiban suatu penyelenggara pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan pengelolaan keuangan dalam mencapai tujuan dan sasaran periodik yang diukur dengan seperangkat indikator kinerja (Jabra 1989). Dalam pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kinerja, terdapat keterkaitan antara sasaran strategis yang ingin dicapai dengan jumlah dana yang dialokasikan. Keterkaitan tersebut dapat memudahkan perencanaan yang bersifat menyeluruh, baik dari segi pencapaian sasaran, perumusan dan implementasi program, kegiatan, maupun proses penetapan dan pengendalian anggaran serta analisis kinerja. Hal ini akan lebih memudahkan evaluasi dan pemeriksaan yang dilakukan oleh fungsi pemeriksaan intern. Evaluasi semacam itu, sesuai dengan *Multiple Loop Learning-Organization Theory* dikenal dengan *MLL Theory* oleh Argyris (1978).

Menurut Generally Accepted Government Auditing Standards (GAGAS) dalam (Freeman 2003) bahwa pemeriksaan atas anggaran dan operasi pemerintah dimaksudkan untuk menguji apakah pengelolaan keuangan pemerintah telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Pemeriksaan intern dimaksudkan untuk membantu manajemen melaksanakan tanggung jawabnya dalam mencapai kinerja secara efektif (Mardiasmo 2002). Untuk itu, fungsi pemeriksaan intern melakukan analisis, penilaian, mengajukan saran-saran, dan mengembangkan

pengawasan yang efektif dengan biaya yang wajar. Fungsi pemeriksaan intern menguji sejauh mana kesesuaian pelaksanaan dengan kebijakan, rencana, prosedur, dan peraturan perundang-undangan, sehingga akan terwujud: keandalan informasi; perlindungan terhadap harta; penggunaan sumberdaya secara ekonomi dan efisien; dan tercapainya tujuan organisasi.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang mendasari penelitian ini, yaitu: Miller (1988), dalam penelitiannya yang menguji keefektifan ukuran kinerja mengindikasikan bahwa Pemda yang mengikuti tipe strategi *prospector* akan bergerak dari tipe informasi yang berdasarkan efisiensi keuangan untuk proses pengendalian dan pengukuran kinerja *non financial*, kualitatif, dan lebih luas untuk proses perencanaan.

Henry (1999) melakukan survei tentang *auditing* dan akuntansi pemerintahan di Thailand, hasilnya menunjukkan bahwa sebelum dan menjelang krisis ekonomi pada tahun 1997, informasi keuangan yang dihasilkan akuntansi pemerintahan dan *auditing* di Thailand kualitasnya rendah. Pemerintah Thailand dihadapkan pada kebutuhan akan informasi keuangan yang berkualitas sebagai dasar dalam perencanaan untuk *economic recovery*.

Kloot (1999) hasil penelitiannya, menunjukkan bahwa kenaikan penggunaan pengukuran kinerja di *Victorian local government* telah terjadi secara luas sebagai akibat adanya kenaikan tuntutan akuntabilitas dan kompetisi pemerintah. Di samping itu, dalam penelitian Kloot juga disimpulkan bahwa pengukuran kinerja digunakan sebagai pengendalian manajerial. Hal ini mendukung penelitian Atkinson *et al.* (1997). Lebih lanjut Kloot, menyimpulkan bahwa sistem pengukuran kinerja digunakan oleh pemerintah lokal untuk memotivasi individu-individu dan untuk mencapai level kinerja yang lebih tinggi.

Penelitian Nunuy Nur Afiah (2004), salah satu kesimpulannya menunjukkan bahwa kompetensi anggota DPRD, kompetensi aparatur pemerintah daerah, pelaksanaan sistem informasi akuntansi, penganggaran dan kualitas informasi keuangan secara parsial dan simultan berpengaruh terhadap prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

Bambang Pamungkas (2005) salah satu kesimpulan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kualitas perundang-undangan, implementasi pengawasan dan kualitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah baik secara parsial maupun simultan.

METODE PENELITIAN

Penelitian dititikberatkan pada implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Pemda Kota di Jawa Tengah sebelum terbitnya Permendagri 2006. Metode yang digunakan adalah identifikasi item-item implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah dan selanjutnya menghitung indeks kinerja pengelolaan keuangan Pemda. Unit analisis adalah Pemda Kota di Jawa Tengah dengan jumlah unit analisis 6 Pemda Kota. Dalam penelitian ini, tidak dilakukan pengambilan sampel, mengingat unit analisis yang tidak banyak. Oleh karena itu dilakukan sensus. Responden adalah pegawai yang melaksanakan fungsi; perencanaan, penganggaran, keuangan, verifikasi, akuntansi, perbendaharaan, dan fungsi pengawasan serta pemeriksaan intern.

Penghitungan Indeks implementasi pengelolaan keuangan daerah mencakup indeks individual (PI) komponen pengelolaan keuangan daerah dan indeks total (TPI) yang merupakan indeks pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan. Tahapan penghitungan indeks, terlebih dahulu menghitung indeks secara individual untuk masing-masing lingkup pengelolaan keuangan daerah. Terdapat lima jenis indeks kinerja pengelolaan keuangan Pemda, yaitu indeks yang berkaitan dengan implementasi; (1) perencanaan; (2) penatausahaan; (3) akuntansi; (4) pertanggungjawaban; dan (5) evaluasi.

Perhitungannya dilakukan melalui rasio antara skor yang diberikan kepada Pemda dengan pengelolaan keuangan Pemda (FS) dengan skor maksimum yang dapat diperoleh oleh Pemda (M). Indeks tersebut ditentukan dengan cara yang diadopsi dari penelitian Cooke (1989), Hossain (1994). Perhitungan indeks pada penelitian ini menggunakan pendekatan *weighted approach*, yaitu dengan memberikan bobot tertimbang pada masing-masing item (Chow dan Wong-Boren 1987). Beberapa langkah untuk menentukan indeks implementasi tiap Pemda adalah sebagai berikut:

1. Melakukan penilaian (*scoring*) terhadap item-item pada setiap komponen pengelolaan keuangan Pemda Kota (FS) yang diimplementasi.
2. Melakukan penilaian (*scoring*) terhadap nilai maksimum yang dapat diperoleh Pemda Kota (M).
3. Menghitung indeks kinerja pengelolaan keuangan Pemda (PI) secara individual untuk setiap komponen pengelolaan keuangan daerah.
4. Menghitung indeks kinerja pengelolaan keuangan Pemda total (TPI) yang merupakan gabungan dari indeks setiap komponen (PI)
5. Item-item yang telah diidentifikasi dan dibuatkan indeks kinerja kemudian dianalisis dengan metode deskriptif interpretatif.
6. Berdasarkan hasil perhitungan indeks, digunakan untuk menjelaskan kinerja implementasi pengelolaan keuangan daerah pada Pemda Kota di Jawa Tengah.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Populasi dan Sampel Penelitian

Unit analisis atau populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pemerintah daerah Kota di Jawa Tengah. Terdapat 6 (enam) pemerintah daerah Kota. Penelitian ini dilakukan dengan tidak mengambil sampel, yaitu dengan cara sensus artinya seluruh anggota populasi dipilih menjadi sampel. Dengan demikian jumlah unit analisisnya adalah 6 pemerintah daerah Kota di Jawa Tengah.

Identifikasi Item-Item Implementasi

Tahap penelitian selanjutnya setelah unit analisis ditetapkan adalah mengidentifikasi item-item yang termasuk dalam implementasi semua komponen kebijakan pengelolaan keuangan untuk masing-masing Pemda Kota. Komponen kebijakan pengelolaan keuangan terdiri dari perencanaan, penatausahaan, akuntansi, pertanggungjawaban, dan evaluasi. Item-item ini, selanjutnya digunakan sebagai dasar untuk membuat checklist implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Pemda di Jawa Tengah.

Checklist yang digunakan mencakup; 7 (tujuh) item pernyataan untuk memperoleh data tentang gambaran umum pengelolaan keuangan daerah Pemda Kota, 22 (dua puluh dua) item pernyataan untuk mengumpulkan data tentang perencanaan, 11 (sebelas) item pernyataan untuk mengumpulkan data tentang pelaksanaan anggaran, 17 (tujuh belas) item pernyataan untuk mengumpulkan data tentang penatausahaan, 13 (tiga belas) item pernyataan untuk mengumpulkan data tentang sistem akuntansi; 14 (empat belas) item pernyataan untuk mengumpulkan data tentang pertanggungjawaban, 4 (empat) pernyataan untuk mengumpulkan data tentang pengawasan pengelolaan keuangan daerah, dan masing-masing satu pernyataan untuk mengumpulkan data tentang mekanisme pengelolaan kerugian daerah dan pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Indeks Implementasi sebelum Permendagri Nomor 13 Tahun 2006

Sebelum terbitnya Permendagri 13 Tahun 2006, kebijakan pengelolaan keuangan daerah Pemda di seluruh Indonesia berpedoman pada Keputusan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 29 Tahun 2002. Komponen pengelolaan keuangan daerah terdiri dari perencanaan, penatausahaan, akuntansi, pertanggungjawaban, dan evaluasi. Implementasi atas kelima komponen pengelolaan keuangan daerah tersebut merupakan implementasi yang bersifat wajib (*mandatory*) sehingga bobot tertimbang untuk implementasi setiap item diberi skor 1 (100%) dan skor 0 jika tidak mengimplementasikan.

Indeks implementasi pengelolaan keuangan daerah dihitung dengan langkah-langkah; *pertama*, menentukan nilai terhadap item-item pada setiap pengelolaan keuangan daerah (FS); *kedua*, menghitung indeks implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Pemda Kota secara individu untuk setiap komponen pengelolaan keuangan (PI), *ketiga*, menghitung indeks total implementasi pengelolaan keuangan daerah (TPI). Penghitungan dilakukan untuk periode sebelum terbitnya peraturan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, yaitu tahun 2003-2005.

Tabel-1 menyajikan hasil perhitungan rata-rata indeks implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah secara individual (PI) dan rata-rata indeks implementasi total (TPI) untuk semua Pemda Kota di Jawa Tengah periode sebelum terbitnya peraturan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 :

Tabel 1
Rata-rata Indeks Implementasi Kebijakan Pengelolaan
Keuangan Daerah Individual (PI) dan Indeks Implementasi Total (TPI) Pemda Kota
Periode Sebelum Terbitnya Peraturan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006

Kelompok	Rata-rata Di					Rata-rata TPI
	Perencanaan	Penganggaran	Pelaksanaan	Pertanggungjwan	Pengawasan & Evaluasi	
Pemda Kota	0,5597764	0,77380952	0,65625	0,455128205	0,237634409	2,682599

Sumber : Data primer yang diolah

Berdasarkan Tabel 1, rata-rata indeks implementasi pengelolaan keuangan daerah individual (PI) Pemda Kota di Jawa Tengah tertinggi pada komponen penganggaran dengan indeks sebesar 0,7738. Hal ini menunjukkan bahwa rata-rata Pemda Kota di Jawa Tengah telah melakukan proses penganggaran dengan cukup baik. Terendah pada komponen pengawasan dan evaluasi dengan indeks sebesar 0,2376. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan dan evaluasi rata-rata Pemda Kota di Jawa Tengah belum berjalan dengan baik. Dilihat dari indeks total (TPI) sebesar 2,6826, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah rata-rata Pemda Kota di Jawa Tengah masih relatif buruk.

Tabel 2 menyajikan hasil perhitungan indeks implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah secara individual (PI) dan indeks implementasi total (TPI) untuk semua Pemda Kota di Jawa Tengah periode sebelum terbitnya peraturan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 :

Tabel 2
Indeks Implementasi Kebijakan Pengelolaan Keuangan
Daerah Individual (PI) dan Indeks Implementasi Total (TPI)
Pemda Kota Di Jawa Tengah

Pemda Kota	PI					TPI
	Perencanaan	Penganggaran	Peleksanaan	Pertanggungwbw	Pengwasan	
Salatiga	0,505	0,714	0,875	0,423	0,209	2,726
Semarang	0,537	0,857	0,875	0,577	0,254	3,099
Surakarta	0,634	0,786	0,750	0,423	0,297	2,890
Magelang	0,549	0,786	0,438	0,462	0,224	2,457
Tegal	0,524	0,714	0,500	0,346	0,227	2,312
Pekalongan	0,610	0,786	0,500	0,500	0,216	2,612

Sumber : Data primer yang diolah

Indeks Implementasi Individual (PI) Komponen Perencanaan

Berdasarkan hasil perhitungan PI komponen perencanaan sebelum terbitnya peraturan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana dapat dilihat pada Tabel-2, menunjukkan bahwa PI yang paling tinggi diperoleh Pemda Kota Surakarta sebesar 0,634 dan secara berturut-turut diikuti Pemda Kota Pekalongan sebesar 0,610, Pemda Kota Magelang sebesar 0,549, Pemda Kota Semarang sebesar 0,537, Pemda Kota Tegal sebesar 0,524, dan yang paling rendah adalah Pemda Kota Salatiga dengan PI sebesar 0,505.

Indeks implementasi komponen perencanaan menggambarkan kinerja proses perencanaan (jangka panjang, menengah, dan jangka pendek) yang dicapai oleh Pemda. Besarnya nilai indeks implemementasi antara 0 sampai dengan 1. Pemda Kota di Jawa Tengah yang memperoleh angka indeks mendekati angka satu menunjukkan bahwa Pemda tersebut mempunyai kebijakan perencanaan daerah yang baik dan telah mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan baik. Sebaliknya, Pemda Kota di Jawa Tengah yang memperoleh angka indeks perencanaan mendekati angka 0 menunjukkan bahwa proses penetapan kebijakan perencanaan daerah dan implementasinya buruk.

Indeks Implementasi Individual (PI) Komponen Penganggaran

Tabel-2, menunjukkan bahwa PI komponen penganggaran yang diperoleh Pemda Kota di Jawa Tengah paling tinggi diperoleh Pemda Kota Semarang dengan PI sebesar 0,857 dan secara berturut-turut diikuti Pemda Kota Pekalongan, Kota Surakarta, dan Kota Magelang dengan PI yang sama besar, yaitu 0,786. Sedangkan untuk Kota Salatiga dan Kota Tegal mempunyai indeks PI yang sama besar, yaitu 0,714 yang merupakan PI komponen penganggaran yang paling rendah.

Indeks implementasi komponen penganggaran menggambarkan kinerja proses penganggaran daerah. Besarnya nilai indeks implemementasi antara 0 sampai dengan 1. Pemda Kota di Jawa Tengah yang memperoleh angka indeks mendekati angka satu menunjukkan bahwa Pemda Kota tersebut melakukan proses penganggaran daerah dengan semakin baik. Sebaliknya, Pemda Kota yang memperoleh angka indeks mendekati angka 0 menunjukkan bahwa proses penganggaran daerah yang dilakukan Pemda tersebut semakin jelek. Pemda Kota yang memperoleh PI penganggaran yang paling besar mengindikasikan bahwa proses penganggaran yang dilakukan sudah berjalan dengan baik, semua kebijakan, instrumen dan faktor yang menjadi acuan dan pertimbangan dalam proses penganggaran sudah cukup memadai, dan orang yang bertanggungjawab dalam proses penyusunan anggaran telah memainkan perannya dengan baik.

Indeks Implementasi Individual (PI) Komponen Pelaksanaan Anggaran

Indeks implementasi komponen pelaksanaan anggaran menunjukkan kinerja pelaksanaan anggaran daerah yang dicapai oleh Pemda Kota di Jawa Tengah. Tabel-2 menunjukkan bahwa PI pelaksanaan anggaran daerah yang paling tinggi diperoleh Pemda Kota Semarang dan Salatiga dengan PI yang sama besar, yaitu 0,875. Berikutnya adalah Kota Surakarta dengan nilai PI sebesar 0,750. Pemda Kota Tegal dan Kota Pekalongan memperoleh PI yang sama, yaitu 0,500. Sedangkan indeks PI komponen pelaksanaan anggaran yang paling rendah adalah Kota Magelang dengan nilai 0,438.

Pemda Kota yang memperoleh PI pelaksanaan anggaran yang paling besar mengindikasikan bahwa pelaksanaan anggaran pada Pemda tersebut sudah dilakukan dengan baik, semua tahapan pelaksanaan yang mencakup persiapan, penatausahaan, dan akuntansi berjalan cukup baik, serta pegawai yang bertanggungjawab dalam proses pelaksanaan anggaran telah memainkan perannya dengan baik.

Indeks Implementasi Individual (PI) Komponen Pertanggungjawaban

Indeks implementasi komponen pertanggungjawaban menunjukkan kinerja pertanggungjawaban yang dicapai Pemda Kota di Jawa Tengah. Tabel-2, menunjukkan bahwa PI pertanggungjawaban yang paling tinggi diperoleh Pemda Kota Semarang, yaitu 0,577. Berikutnya adalah Kota Pekalongan dengan nilai DI sebesar 0,500, Kota Magelang dengan PI pertanggungjawaban 0,462, Pemda Kota Salatiga dan Surakarta memperoleh PI yang sama, yaitu 0,423. Sedangkan indeks PI komponen pertanggungjawaban yang paling rendah adalah Kota Tegal dengan nilai 0,346. Sebagian besar Pemda Kota di Jawa Tengah memperoleh PI pertanggungjawaban di bawah rata-rata, hanya Pemda Kota Semarang yang memperoleh indeks PI Pertanggungjawaban di atas rata-rata. Indeks PI di atas rata-rata mengindikasikan bahwa pertanggungjawaban dilakukan Pemda Kota Semarang cukup baik. Sebaliknya Pemda yang memperoleh indeks PI di bawah rata-rata menggambarkan bahwa Pemda tersebut belum melakukan pertanggungjawaban berupa laporan semesteran dan laporan tahunan dengan baik.

Indeks Implementasi Individual (PI) Komponen Pengawasan dan Evaluasi

Indeks implementasi komponen pengawasan dan evaluasi kelompok Pemda Kota menunjukkan kinerja pengawasan yang dicapai Pemda Kota di Jawa Tengah. Hasil perhitungan indeks implementasi sebagaimana dapat dilihat pada Tabel-2, menunjukkan bahwa semua Pemda Kota di Jawa Tengah memperoleh indeks PI komponen pengawasan dan evaluasi tergolong rendah, yaitu di bawah 3. Hal tersebut mengindikasikan bahwa fungsi pengawasan dan evaluasi pada Pemda Kota di Jawa Tengah tidak berjalan dengan baik.

Tabel 2, menunjukkan bahwa PI pengawasan dan evaluasi paling tinggi diperoleh Pemda Kota Surakarta dengan PI sebesar 0,297. Berikutnya adalah Kota Semarang dengan nilai PI sebesar 0,254, Kota Tegal sebesar 0,227, Pemda Kota Magelang sebesar 0,224, Kota Pekalongan sebesar 0,216 dan Kota Salatiga dengan PI yang paling rendah yaitu sebesar 0,209. Hampir semua Pemda Kabupaten di Jawa Tengah memperoleh angka indeks PI komponen pengawasan dan evaluasi di bawah rata-rata. Hal tersebut menggambarkan bahwa kinerja pengawasan dan evaluasi Pemda Kabupaten di Jawa Tengah rata-rata jelek.

Indeks Implementasi Total Pengelolaan keuangan daerah (TPI)

Indeks implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah secara total (TPI) menggambarkan pencapaian kinerja implementasi semua komponen kebijakan pengelolaan keuangan daerah pada Pemda Kota di Jawa Tengah. Tabel-2, menunjukkan bahwa indeks implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah secara total (TDI) paling tinggi diperoleh Pemda Kota Semarang dengan indeks TPI sebesar 0,3099. Hal ini menggambarkan bahwa semua komponen kebijakan dan implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah Pemda Kota Semarang lebih baik dibandingkan dengan Pemda Kota yang lain. Selanjutnya secara berurutan diikuti oleh Pemda Kota Surakarta dengan TPI 2,890, Pemda Kota Salatiga dengan TPI 2,726, Pemda Kota Pekalongan dengan TPI sebesar 2,612, Pemda Kota Magelang dengan TDI sebesar 2,457, dan terakhir adalah Pemda Kota Tegal dengan TPI sebesar 2,312 yang merupakan angka indeks implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah TPI yang paling rendah.

Pencapaian indeks implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah oleh Pemda Kota di Jawa Tengah, secara umum masih tergolong kurang baik karena pada periode pengamatan (2003-2005) terdapat hal-hal berikut pada Pemda di Jawa Tengah; (1) Belum semua Pemda Kota di Jawa Tengah mempunyai Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang memadai yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah; (2) Kompetensi dan pemahaman Pegawai Pemda Kota di Jawa Tengah terhadap sistem pengelolaan keuangan daerah yang baru relatif masih kurang; (3) Sistem yang ada pada beberapa Pemda Kota di Jawa Tengah belum mendukung; (4) Masih adanya tumpang tindih tugas pokok dan fungsi, artinya tugas dan fungsi yang sama dilakukan oleh beberapa satuan kerja; dan (5) Masih adanya aparat di Pemda Kota di Jawa Tengah yang masih terbiasa dengan sistem lama.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan di muka, dapat ditarik simpulan sebagai berikut. Implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu keharusan bagi daerah dalam rangka upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Hasil perhitungan indeks implementasi sebelum keluarnya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 baik secara individual (PI) untuk seluruh komponen pengelolaan keuangan maupun indeks secara total (TPI), untuk semua Pemda Kota di Jawa Tengah secara umum masih tergolong kurang. Rendahnya Indeks PI dan TPI mengindikasikan pencapaian kinerja pengelolaan keuangan daerah pada Pemda Kota di Jawa Tengah tergolong rendah. Terdapat beberapa kondisi pada periode pengamatan yang menyebabkan pencapaian indeks implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah pada Pemda Kota di Jawa Tengah rendah, yaitu; sistem yang belum kondusif, peraturan yang kurang memadai, dan perilaku serta kompetensi pegawai Pemda Kota yang masih rendah.

Temuan ini dapat ditindaklanjuti dengan penelitian yang akan datang. Disarankan agar penelitian sejenis dilakukan di masa dengan menggunakan periode pasca terbitnya Permendagri No.13 Tahun 2006. Di samping itu, penelitian yang akan datang perlu menambah unit analisis yaitu Pemda Kabupaten dan Provinsi. Akhirnya, penelitian yang akan datang dapat difokuskan pada upaya untuk melakukan perbandingan implementasi pengelolaan keuangan daerah dengan provinsi lain.

REFERENSI

- Argyris C dan Schon D. 1978. *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison Wesley.
- Bambang Pamungkas. 2005. Pengaruh Kualitas Peraturan Perundang-undangan, Penerapan Akuntansi Keuangan Sektor Publik dan Penerapan Pengawasan terhadap Kualitas Pengelolaan keuangan daerah Pemerintah dan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, (Survei pada Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta). *Disertasi Doktor*, Universitas Padjadjaran Bandung: Bandung.
- Boland T dan Fowler A. 2000. A System Perspective of Performance Management in Public Sector Organizations. *The International Journal of Public Sector Management*, 13(5): 1-37.
- Caperchione E dan Mussari R. 2001. Book Review – Comparative Issues in Local Government Accounting. *The International Journal of Accounting*: Boston, 36(1): 387-389.
- Chow CW dan Wong-Boren A. 1987, Voluntary Financial Disclosure by Mexican Corporation, *Accounting Review*, 62, July: 533-541.
- Cooke TE. 1989, Disclosure in the Corporate Annual reports of Swedish Companies, *Accounting and Business Research*, 19, Spring: 113-124.
- Coralie B dan Louise W. 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Jakarta: Terjemahan, LP3ES.
- Crane R. 1995. The Practice of Regional Development in Indonesia; Resolving Central-Local Coordination Issues in Planning and Finance. *Public Administration Development*: 15(2): 139-149.
- Departemen Dalam Negeri. 2002. *Keputusan Menteri Dalam Negeri No.29 Tahun 2002*.
- Departemen Dalam Negeri. 2006. *Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Elwood S. 1993. Parish and Town Councils: Financial Accountability and Management, *Local Government Studies*: Autumn, 19: 368-386.
- Freeman RJ dan Shoulders CD. 2003. *Governmental and Nonprofit Accounting, Theory and Practice*. 7th Ed. New Jersey: Person Education, Inc.
- Gruber JE. 1988. *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Bekerley Los Angeles: University of California Press,

- Hoopwood A dan Tomkins C. 1984. *Issue in Public Sector Accounting*. Deddington: Phillip Allan Publishers Limited.
- Hossain M, Tan LM dan Adams S. 1994. Voluntary Disclosure in an Emerging Capital Market: Some Empirical Evidence from Companies Listed on the Kuala Lumpur Stock Exchange. *The International Journal of Accounting*. 29: 334-351.
- Jabra JG dan Ddwivwdi OP. 1989. *Public Accountability*. Connecticut: Press Inc., Kumarian.
- Jensen MC dan Meckling WH. 1976. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure, *Jaournal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Kloot L. 1999. Performance Measurement and Accountability in Victorian Local Government. *The International Journal of Public Sector Management*, 12(7): 1-28.
- Lee R dan Johnson RW. 1998. *Public Budgeting Systems*. 6th Ed. Maryland: Aspen Publishers, Inc.
- Mahoney TA. *et al.* 1963. Development of Managerial Performance, A Research Approach, *Shout Western Publisng*.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Miller D. 1988. Relating Porter's Business Strategies to Environment and Structure: Analysis and Performance Implications, *Academy Management Journal*, 31(2): 280-308.
- Nunuy Nur Afiah. 2004. Pengaruh Kompetensi Anggota DPRD, Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah, Pelaksanaan Sistem Informasi Akuntansi, Penganggaran serta Kualitas Informasi Keuangan terhadap Prinsip-prinsip Tata Kelola Pemerintah Daerah yang Baik, (Survei Pada Kabupaten/ Kota di Jawa Barat). *Disertasi Doktor*, Universitas Padjadjaran Bandung: Bandung
- Osborne D dan Gaebler T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Boston MA, San Rafael LA. .
- Rose A dan Lawton A. 1999. *Public Services Management*. England: Pearson Education Limited, First Published in Great Britain, Prentice Hall.
- Scott WR. 2003. *Financial Accounting Theory*. 3th Ed. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- Starling G. 1998. *Managing the Public Sector*. 4th Ed. FloridaHrcourt Brace College Publishers

Corresponding author:

Abdul Rohman, email: sobaroh@yahoo.co.id