

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia, ditemukan adanya dua cara yang dapat menghubungkan antara pemerintah pusat dan daerah. Cara pertama disebut *sentralisasi*, yang mana segala urusan, fungsi, tugas, dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan ada pada pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara kedua dikenal sebagai *desentralisasi*, di mana urusan, tugas dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada daerah.¹

Salah satu tugas dan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi kepada daerah adalah otoritas keuangan daerah. Dasar hukum pelaksanaannya dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara,² Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintah Daerah dilakukan berdasarkan kewenangan yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab, serta asas tugas pembantuan dan dekonsentrasi yang merupakan penugasan dari Pemerintah untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 81.

² "Tanggung jawab keuangan Negara adalah pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan Negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan".

Kesemua undang-undang mengarahkan bahwa unit pelaksana keuangan daerah yang dilaksanakan Dinas Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah, Badan Keuangan Daerah, Dinas Pendapatan Daerah, serta kedinasan lainnya dituntut agar mampu mengurus pembiayaan rumah tangga sendiri. Untuk mewujudkan hal tersebut pemerintah daerah harus dapat lebih meningkatkan *inisiatif* dan *kreativitasnya* dengan melakukan usaha-usaha yang konkrit dan konstitusional dalam mencari dan menggali terutama pajak dan retribusi daerah. Karena pajak dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah dan asset daerah dalam perspektif desentralisasi menuntut peran dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah diberikan kewenangan yang seluar-luasnya, kecuali terhadap bidang-bidang yang dibatasi atau dianggap perlu adanya koordinasi. Terhadap aspek keuangan, sesungguhnya notabene sumber pendapatan merupakan otoritas penuh pemerintah daerah. Otoritas tersebut mencakup penilaian persiapan pengelolaan, pembuatan sekaligus penerapan regulasi pengelolaan keuangan dan asset daerah, pelaporan hingga pemanfaatan hasil dari pengelolaan keuangan dan asset daerah tersebut. Kesemua tahapan tersebut mengikat bagi semua unsur tanpa terkecuali.

Daerah yang tidak memiliki cukup kapasitas di dalam pengendalian keuangan daerah, berpotensi dapat berimplikasi pada menurunnya kapasitas yang lambat laun akan mengancam fungsi *desentralisasi* daerah tersebut. Secara umum daerah-daerah di

propinsi Papua berada pada kondisi serupa, terlebih lagi adanya kebijakan otonomi khusus, yang memberikan ruang lebih luas dari daerah lain di Indonesia.

Kekhususan otonomi di Papua berlaku bagi kabupaten/kota yang ada di propinsi Papua dan Papua Barat. Salah satunya adalah Kabupaten Puncak Jaya, Beberapa kewenangan khusus yang diberikan dalam kerangka otonomi daerah pun dapat dilakukan oleh pemerintah Kabupaten. Sebagaimana dipertegas bahwa “Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-undang ini; “Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur lebih lanjut dengan Perdasus atau Perdasi”.³

Undang-undang otonomi khusus memberikan kesempatan untuk melaksanakan hal yang dianggap merupakan kekhasan daerah, yang selanjutnya pelaksanaannya dikoordinasikan dengan pemerintah pusat serta diatur dalam Perda Daerah Khusus. Satu sisi kondisi ini dipandang sebagai peluang untuk mempercepat pembangunan, tetapi sebaliknya bila tidak dikelola dengan baik, maka dapat menjadi tekanan bagi masyarakat dan pemerintah di Papua.

Sumber daya manusia, baik masyarakat maupun aparatur pemerintah daerah harus berada pada posisi siap untuk menjalankan amanah kewenangan khusus yang diberikan oleh undang-undang tersebut. Persoalannya adalah sejauh mana kesiapan sumber daya manusia birokrasi dan masyarakat menghadapi kesempatan tersebut ; Dalam ruang lingkup yang lebih kecil, yaitu soal keuangan dan aset daerah, kesiapan

³ Lihat pasal 4 Undang-undang 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua

kapasitas itu sangatlah diperlukan, mengingat Papua merupakan daerah yang sangat kaya akan sumber daya alam, serta menjanjikan bagi masa depan.

Provinsi Papua tengah menghadapi tantangan yang sangat besar, tantangan tersebut adalah kesiapan individu dan masyarakat Papua di dalam menghadapi era baru perdagangan bebas. Diketahui bahwa Negara melalui UU Nomor 20/2001 telah memberi ruang presentase dana perimbangan yang sangat besar, dalam hal pembagian hasil pengelolaan sumber daya alam. Pengelolaan sumber daya kehutanan, kelautan, perikanan, pertambangan umum dan khusus. Kesemuanya memberikan kompensasi 80% bagi Kabupaten-Kabupaten di Papua. Dari total potensi dan gairah eksploitasi yang dikerjakan selama ini menunjukkan adanya nilai uang yang tidak sedikit.⁴

Putaran uang daerah yang begitu besar, kandungan sumber daya (*aset daerah*) yang sangat banyak tersebut bila tidak terkendalikan sejak dari awal, maka akan berdampak sejumlah kemungkinan terburuk seperti :

1. Bermunculan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pejabat Negara ;
2. Terjadinya persaingan usaha tidak sehat, akibat relasi kolusif yang sengaja dikembangkan oleh kelompok ekonom dengan pejabat daerah ;
3. Diujung dari kedua hal tersebut di atas, maka agenda Otsus menjadi stagnan.

⁴ Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 25 tahun 2013 tentang pembagian penerimaan dan pengelolaan keuangan dana otonomi khusus. Pasal 8 "(1) Penerimaan Dana Otonomi Khusus setelah dikurangi dengan pembiayaan Prospek dan program strategis lintas kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), dibagi dengan proporsi 20% (dua puluh persen) untuk Provinsi Papua dan 80% (delapan puluh persen) untuk Kabupaten/Kota se Provinsi Papua. (2) Pembagian Dana Otonomi Khusus sebesar 80% (delapan puluh persen) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan kepada Kabupaten/Kota berdasarkan alokasi dasar dan alokasi variabel.

Penguatan kapasitas daerah disektor keuangan sudah harus dimulai sejak tahapan rencana perumusan anggaran. Instrumen kebijakan fiskal yang digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka melakukan pelayanan publik dan mendorong pertumbuhan ekonomi tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi tahapan yang sangat krusial dalam memulai roda pemerintahan dan pembangunan setiap tahunnya.

Pertama dan utama bagi pemerintah daerah adalah melahirkan kebijakan, yang merupakan sebuah keputusan hukum pasti atas dasar kemauan politik yang original dari aspirasi dan kepentingan publik. Kebijakan merupakan penetapan prioritas dan dalam hubungannya dengan undang-undang merupakan landasan yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan pemerintah. Kebijakan setidaknya selalu mengandung tiga komponen dasar yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut.

J.F. Anderson dalam bukunya Joko Widodo tentang *Analisis Kebijakan Publik*, mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.⁵ Berangkat dari teori ini maka sebenarnya kebijakan yang diperlukan di Kabupaten Puncak Jaya adalah kebijakan menjamin kepastian penyelesaian publik, sudah tentu kebijakan tersebut lahir dari pergumulan masalah demi masalah di masyarakat. Korelasi kebijakan dengan aset dan keuangan adalah fokus pemanfaatannya sebagai alat

⁵ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, Banyumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 13.

penyelesaian permasalahan publik. Publik memiliki masalah pengangguran, kemiskinan, tidak tersedia lapangan kerja, rendahnya kompetensi kreatif ekonomi. Maka arah kebijakan keuangan aset itu terarah pada masalah-masalah tersebut.

Kantor Jasa Penilai Publik Anas Karim Rivai & Rekan (KJPP AKR) pada akhir tahun 2013 merilis laporan penilaian bahwa dari banyak permasalahan yang menjadi penghambat, ternyata masalah penyajian aset daerah merupakan faktor penyebab yang terbanyak. Dilihat dari penampilan Neraca Daerah yang disusun oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia, ternyata rata-rata 80% sampai dengan 90% dari nilai kekayaan daerah berupa aset tetap. Iman Bastari selaku Deputi Kepala BPKP Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah merilis dalam lampiran studi departemen tentang “ peran PPK - SKPD dalam meningkatkan akuntabelitas keuangan, aset tetap dan pengadaan barang dan jasa di Papua dan Papua Barat”. Permasalahan akuntabelitas keuangan di Papua dan Papua Barat adalah sebagai berikut ;⁶

1. Opini atas LKPD 2009 :
 - a. Belum terdapat LKPD di Wilayah Provinsi Papua dan Papua Barat yang memperoleh Opini WTP.
 - b. Di Wilayah Provinsi Papua, dari 30 Pemda sebanyak 7 Pemda memperoleh opini WDP, 12 Pemda memperoleh opini TMP dan sisanya sebanyak 11 Pemda belum diketahui hasilnya.
 - c. Di Wilayah Provinsi Papua Barat, dari 12 Pemda sebanyak 1 Pemda memperoleh opini WDP, 5 Pemda memperoleh opini TMP dan sisanya sebanyak 12 pemda belum diketahui hasilnya.
2. Ketepatan waktu penetapan APBD 2010 :
 - a. Di Wilayah Provinsi Papua, dari 30 Pemda hanya 12 pemda yang tepat waktu penetapan APBD-nya.
 - b. Di Wilayah Provinsi Papua Barat, dari 12 Pemda hanya satu pemda yang tepat waktu penetapan APBD-nya yaitu Kabupaten Sorong.
3. Penyerapan Anggaran Tahun 2010 :

⁶ Iman Bastari Laporan BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan), Jakarta. Tahun 2011,

4. Penyerapan anggaran per 31 Juli 2010, rata-rata penyerapan anggaran di wilayah Provinsi Papua hanya 27,41 % sedangkan di wilayah Provinsi Papua Barat sebesar 28,16%.

Keterlambatan dalam pengelolaan keuangan dan pengelolaan aset daerah-daerah di Papua, terutama dari aspek pelaporan disebabkan oleh sejumlah hal, antara lain adalah ;⁷

1. Keterbatasan SDM aparatur pemerintah daerah, kurang koordinasi, dan kurang mentaati peraturan
2. Pengolahan hasil Musrenbang memerlukan waktu lama
3. Menunggu penetapan perubahan APBD Tahun sebelumnya
4. Menunggu penetapan anggota DPRD dan alat kelengkapannya
5. Keterbatasan SDM baik kuantitas maupun kualitas.
6. Menunggu penetapan Dana Perimbangan (DAU/ DAK/ DBH).
7. Pergantian pejabat bupati dan/ atau pejabat eselon II, III, IV

Sementara itu terhadap pengelolaan aset, juga mendapat sorotan dalam studi tersebut. Permasalahan Akuntabilitas Pengelolaan Aset ;⁸

1. Pencatatan aset tetap tidak/ belum akurat mengakibatkan saldo awal aset tetap Tahun sebelumnya tidak dapat diyakini kewajarannya
2. Aset daerah masih banyak dikuasai oleh yang tidak berhak
3. Aset yang belum jelas kepemilikannya sebagai efek dari pemekaran.
4. Aset daerah masih banyak yang belum jelas dokumen kepemilikannya
5. Pembebasan tanah memerlukan biaya besar

Sementara itu terhadap pengelolaan pengadaan barang dan jasa di daerah, hampir semua daerah-daerah Papua dan Papua Barat memiliki permasalahan yang sama.

Permasalahan akuntabilitas proses pengadaan barang/ jasa ;⁹

1. Terdapat denda keterlambatan pekerjaan belum ditetapkan dan disetor ke kas daerah.
2. Penggunaan dana bantuan subsidi biaya personal siswa belum didukung bukti pertanggungjawaban yang lengkap.

⁷ Ibid -

⁸ Ibid -

⁹ Ibid -

3. Penggunaan dana belum didukung bukti pertanggungjawaban yang lengkap.
4. Dana bantuan langsung masyarakat (BLM-Respek) untuk distrik, kampung, dan kelurahan belum disalurkan oleh kas daerah
5. Terdapat kekurangan volume pekerjaan.
6. Perubahan Pelaksanaan Kegiatan Tidak Didukung Addendum Kontrak
7. Panitia Pengadaan Tidak Memiliki HPS Perbedaan Kuantitas antara Berita Acara Serah Terima Barang Dengan Dokumen Kontrak
8. Dokumen Lelang Tidak Lengkap
9. Terdapat fisik pekerjaan yang tidak dapat diselesaikan Nilai kontrak melampaui *Owner's Estimate* (OE)
10. Harga kontrak pekerjaan *dimark-up*
11. Pengadaan barang tidak sesuai dengan spesifikasi dalam kontrak
12. Spesifikasi Teknis Pengadaan Barang Telah Menunjuk Suatu Merk Tertentu

Kabupaten Puncak Jaya dihadapkan pada tantangan yang besar untuk mewujudkan sistem pelaporan keuangan dan aset daerah secara profesional. Bila tidak segera hal tersebut diupayakan, maka pada akhirnya dapat mengalami ketertinggalan dengan kabupaten-kabupaten yang lain di propinsi Papua.

Laporan BPKP tersebut diatas mengindikasikan adanya problematika dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah di kabupaten Puncak Jaya. Sistem pengelolaan yang baik, sudah tentu akan menjadi catatan bagi rencana pengelolaan keuangan dan aset pada periode selanjutnya. Satu pertanyaan yang mendasari penulisan ini adalah mengapa sumber daya alam yang besar di Papua, ditambah dengan dukungan otonomi khusus, tetapi tidak juga berimplikasi pada kemandirian papua dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu maka diperlukan sebuah kajian mendalam serta analisis yang tajam terhadap berbagai dinamika dan sebab-sebab dalam kebijakan dan pelaksanaannya di Kabupaten Puncak Jaya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sistem pengelolaan keuangan dan aset daerah berbasis kapasitas lokal.
2. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan keuangan dan aset daerah berbasis kapasitas lokal di Kabupaten Puncak Jaya ?
3. Apa saja faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan keuangan dan aset daerah berbasis kapisat lokal ?

C. Positioning

Studi tentang anggaran daerah telah banyak dilakukan, tetapi masih terbatas di wilayah Indonesia bagian timur, khususnya propinsi Papua. Dokumentasi kinerja laporan keuangan dan aset daerah hanya dilakukan oleh lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan. Sementara lembaga-lembaga independent seperti perguruan tinggi, Lembaga Sosial Masyarakat, Civil Society belum pernah melakukan studi dalam tema serupa. Maka penelitian ini sangat berarti bagi pemerintahan kabupaten Puncak Jaya dalam memajukan manajemen keuangan dan aset daerah.

Pemilihan judul penelitian tentang pelaporan keuangan dan aset daerah memiliki posisi penting dalam studi hukum administrasi negara. Mengingat pelaksanaan hukum administrasi negara sangatlah dinamis seiring dengan perkembangan politik pembangunan di sebuah negara. Kebijakan otonomi daerah turut serta memberikan arah baru dalam hukum administrasi negara, khususnya otonomi khusus di Propinsi Papua.

D. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui sistem pengelolaan keuangan dan aset daerah berbasis kapasitas lokal.
2. Mengetahui pengelolaan keuangan dan aset daerah berbasis kapasitas lokal di Kabupaten Puncak Jaya ?
3. Mengetahui apa saja faktor yang mempengaruhi pengelolaan keuangan dan aset daerah berbasis kapisat lokal ?

C. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan beberapa manfaat, yaitu :

1. Bermanfaat bagi ilmu pengetahuan hukum (*legal knowledge*).

Penelitian ini nantinya akan memberikan banyak informasi tentang pembentukan sistem pengelolaan keuangan dan aset daerah berbasis kapasitas lokal (kemampuan sumber daya lokal) sebagai sebuah kelaziman konstitusi dalam hukum otonomi daerah. Secara khusus kajian dan penelitian ini memberikan data-data dan informasi untuk pengembangan hukum administrasi negara.

2. Manfaat bagi pemerintah daerah (*local government*).

Penelitian ini melahirkan gagasan-gagasan reformasi dalam rangka otonomi daerah dengan mendayagunakan potensi lokal sesuai dengan garis hukum otonomi daeral

3. Manfaat bagi pembuat kebijakan (*law policy*).

Pembuat kebijakan tentang otonomi daerah mendapatkan banyak masukan dari penelitian ini, terutama terkait dengan otonomi khusus bagi daerah-daerah di provinsi Papua.