

OPTIMALISASI PENGELOLAAN KEUANGAN KOTA MANADO: MEMPERKENALKAN *INSTRUMEN PUBLIC FINANCIAL MANAGMENT*

Victor P.K. Lengkong, Olivia S. Nelwan, dan Bode Lumanauw
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi
Email: vpk.lengkong@gmail.com

Abstrak

Penelitian bertujuan untuk memperkenalkan instrumen dalam menilai optimalisasi pengelolaan keuangan suatu daerah. Pendekatan survei digunakan melalui pengisian data instrument of *public financial management* (PFM) oleh 9 pejabat pengelola keuangan yang mewakili tupoksi masing-masing. Metode analisis didasarkan pada nilai persentase capaian dari masing-masing item dengan menggunakan jaring laba-laba. Hasil analisis menunjukkan bahwa ad beberapa aspek yang telah berjalan secara optimal, yaitu: tersedianya kerangka peraturan daerah, akuntansi dan pelaporan, pengelolaan hutang dan investasi publik, serta pelaksanaan audit dan pengawasan eksternal. Sementara untuk aspek kunci yang sudah baik namun perlu dioptimalkan lagi, seperti pengelolaan kas, pengadaan barang dan jasa, pelaksanaan audit dan pengawasan eksternal, perencanaan dan penanggaran, serta pengawasan internal. Implikasi manajerial bagi Pemerintah Kota Manado bahwa aspek pengelolaan kas perlu diperhatikan mengenai ketersediaan rancangan peraturan pajak dan retribusi daerah; aspek pengadaan barang dan jasa perlu diperhatikan mengenai daftar jejak rekam rekanan (daftar hitam); aspek perencanaan dan penganggaran perlu diperhatikan besaran selisih antara total anggaran belanja dengan realisasi APBD tahun sebelumnya harus kurang dari 10%. Aspek pengawasan internal perlu diperhatikan bahwa BAWASDA harus memiliki lebih dari 50% staf yang berlatarbelakang pendidikan akuntansi.

Kata-kata Kunci: *Instrument of Public financial management.*

Abstract

The aims of the study is to introduce an instrumen to evaluate the optimalization of finance management in a region. Survey approach is used trough filling the data instrument of *public financial management* (PFM) by 9 finance executive representing each region. The method analysis is based on the percentage accomplishment score of each item evaluated using spider net. The result showed that there are few aspect that are already optimal, those are : region regulation availability, accounting, debt management and public investation, alng with audit implementation and eksternal control. While for the key aspect, it is already good but it need to be optimized, like cash management, supplying inventory and services, audit implementation and external control, planning and budgeting, along with internal controlling. Manajerial implication from the government, especially the finance executive, cash management need to be noticed, Concerned to tax and retribution regulation program availability; supplying inventory and services has to considered about the price difference between the amount of total budget and the realization of APBD year before, it must less than 10%. The internal controlling aspect need to be considered that BAWASDA must has 50% staff who is expert or has accounting education background.

Keywords: *Instrument of Public financial management.*

PENDAHULUAN

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, desentralisasi fiskal telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintahan daerah dalam proses perencanaan dan implementasi pembangunan daerah. Pengalihan kewenangan ini disertai dengan pengalihan sumber keuangan dalam bentuk dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Kewenangan pemerintahan daerah yang semakin besar ini menuntut tata kelola keuangan mulai dari proses perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan yang lebih baik untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pelayanan publik daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas pada pemerintah daerah, menuntut pemerintah daerah untuk benar-benar mempersiapkan diri baik secara lembaga, sumber daya manusia dan teknologi agar terwujud otonomi dan desentralisasi yang bertanggung jawab dan dinamis. Oleh karena itu perlu adanya perubahan tata laksana secara menyeluruh agar dapat menjawab tuntutan masyarakat. Meningkatnya transfer anggaran pusat ke daerah belum secara optimal diperuntukkan bagi pembangunan (Lengkong, dkk 2014).

Bagaimana dengan pihak pengelola keuangan di kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara, termasuk di Kota Manado? Misalnya, bagaimana kerangka peraturan perundangan daerah sebagai landasan penarikan pajak dan retribusi; bagaimana mekanisme perencanaan dan penganggaran; pengelolaan kas; pengadaan; akuntansi dan pelaporan; pengawasan intern; hutang dan investasi publik; pengelolaan asset; dan audit dan pengawasan eksternal.

Public financial management merupakan salah satu alat analisis yang dimodifikasi dari instrumen Bank Dunia untuk memperoleh gambaran yang tepat dan menyeluruh tentang pengelolaan keuangan; dan memberikan rekomendasi strategi untuk memperkuat pengelolaan keuangan, serta meningkatkan kapasitas pengelolaan keuangan daerah. Menjadi hal penting bila terdapat aspek-aspek pengelolaan keuangan yang belum terpenuhi, untuk dilakukan perbaikan dan penguatan, dan untuk itu pula analisis PFM sangat dibutuhkan untuk memotret kapasitas pengelolaan keuangan.

Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang ada dalam wilayahnya. Istilah lain dari desentralisasi adalah otonomi, yang berarti penyelenggaraan urusan sendiri dan menolak intervensi pemerintah pusat untuk semua kewenangan yang sudah diserahkan pada daerah. Istilah otonomi berkonotasi lebih luas dari istilah desentralisasi. Desentralisasi lebih berkonotasi parsial dan otonomi lebih berkonotasi general. Pengertian otonomi ataupun desentralisasi akan lebih jelas jika dikaitkan dengan tugas apa yang mestinya diemban

pemerintah baik pusat maupun daerah, sedangkan tugas-tugas yang tidak dapat didesentralisasikan adalah politik luar negeri, pertahanan, dan moneter. Ketiga urusan ini menyangkut entitas suatu negara. Selain ketiga urusan tersebut, semua urusan lain pada dasarnya dapat dilimpahkan ke daerah. Derajat pelimpahan kekuasaan inilah yang menentukan tingkat otonomi daerahnya.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

APBD merupakan wujud tahunan dari rencana jangka panjang daerah serta rencana jangka menengah yang dibuat dari visi dan misi kepala daerah. APBD dipersiapkan oleh pemerintah daerah, dibahas dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga pada akhirnya merupakan produk hukum berupa Peraturan Daerah yang harus diikuti oleh segenap lembaga di daerah.

Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

1. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah. Hibah yang merupakan bagian dari lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat.

2. Belanja Daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja daerah diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah.

3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah tersebut terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

METODE PENELITIAN

Berdasarkan jenisnya penelitian ini diklasifikasikan pada jenis penelitian survei, yang menggunakan instrumen *Public financial management* (PFM). Pada penelitian ini juga akan dilakukan wawancara mendalam mengenai optimalisasi pengelolaan keuangan kepada 9 pejabat pengelola keuangan. Tujuan menggunakan instrumen *Public financial management* (PFM) untuk mengetahui bagaimana pengelolaan keuangan daerah apakah telah optimal ditinjau dari aspek atau dimensi (i) terpenuhinya kerangka peraturan perundangan daerah; (ii) perencanaan dan penganggaran; (iii) pengelolaan kas; (iv) pengadaan barang dan jasa; (v) akuntansi dan pelaporan; (vi) pengawasan intern; (vii) hutang dan investasi publik; (viii) pengelolaan aset; serta (ix) audit dan pengawasan eksternal.

Teknik pengumpulan data menggunakan instrumen kuisisioner/angket dan wawancara terbuka untuk mengali berbagai informasi mengenai pengelolaan keuangan. Kuisisioner/angket yang digunakan adalah instrumen *Public financial management* (PFM) dengan 150 pertanyaan/pernyataan.

Unit analisis pada penelitian survei ini adalah Satuan Kerja Perangkat Keuangan Daerah (SKPKD), dan beberapa bagian, biro, dan badan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan di Kota Manado.

Kerangka peraturan perundangan daerah adalah ketersediaan perangkat peraturan perundang-undangan secara komprehensif sesuai hukum nasional mengenai penegakan hukum dan struktur yang efektif, serta perangkat perundangan mengenai transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah.

Perencanaan dan penganggaran adalah mekanisme perencanaan dan penganggaran yang bersifat multi-tahun, dan bersifat partisipatif, sesuai target anggaran yang realistis, dengan sistem pemantauan dan evaluasi.

Pengelolaan kas adalah pengelolaan kas secara efisien berdasarkan kebijakan, prosedur dan pengendalian yang meliputi sistem dan prosedur penerimaan kas, pembayaran kas, serta pengelolaan surplus kas temporer, sistem penagihan dan pemungutan pendapatan daerah, serta manajemen pendapatan.

Pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan pengadaan barang dan jasa (milik daerah) secara efisien untuk menghasilkan peningkatan kompetisi dan nilai uang secara transparansi dan akuntabilitas.

Akuntansi dan pelaporan adalah kapasitas SDM, kelembagaan, dan sistem informasi terintegrasi untuk seluruh transaksi dan saldo keuangan secara akurat dan tepat waktu dalam laporan keuangan dan informasi manajemen anggaran.

Pengawasan intern adalah berfungsinya internal audit yang efektif dan efisien mulai dari standar dan prosedur audit internal sampai tindak lanjut temuan.

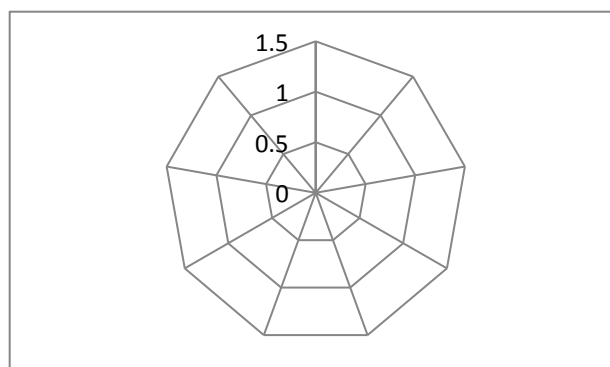
Hutang dan investasi publik adalah kebijakan, prosedur, serta pengendalian dan pinjaman investasi daerah yang memperhitungkan resiko, dan pengelolaan penerimaan hibah telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Pengelolaan aset adalah kebijakan yang mengatur penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan aset daerah, serta sistem dan prosedur pencatatan, perolehan, penilaian, pemindahtangan dan penghapusan dan pelaporan barang daerah yang efektif.

Audit dan pengawasan eksternal adalah pelaksanaan audit eksternal dan pemantauan rutin dan independen secara efektif dan akuntabilitas terhadap manajemen keuangan daerah.

Teknik Analisis

Teknik Analisis yang digunakan adalah Model Analisa Keuangan Publik (*Public financial management*), dengan cara: (a) setiap indikator terdiri dari beberapa pernyataan/pertanyaan yang menunjukkan pencapaian outcome pada daerah yang dianalisis; (b) setiap indikator terdapat kemungkinan jawaban berdasarkan keadaan realita sebenarnya, dan bernilai antara 0 sampai 1; (c) skor diakumulasikan untuk setiap hasil dan bidang strategis; (d) setiap hasil dan bidang strategis memiliki skor maksimal sesuai dengan jumlah indikator yang berada dibawahnya.



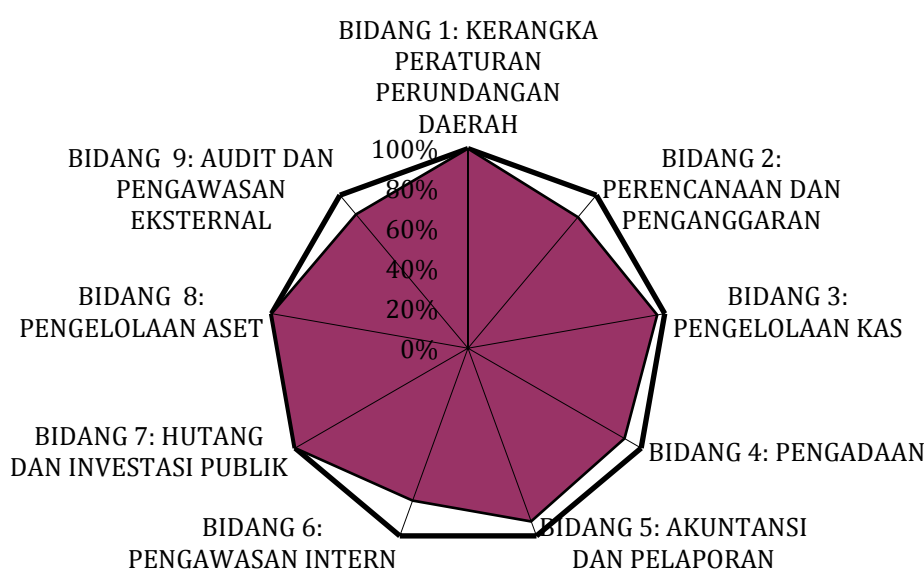
Gambar 1. Model analisis *public financial mangement*

Setelah hasil PFM untuk masing-masing daerah kabupaten/kota diperoleh, maka akan dianalisis aspek atau dimensi kunci yang direkomendasikan perlu untuk meningkatkan kapasitas pengelolaan keuangan.

HASIL PENELITIAN

Hasil Penelitian

Hasil analisis *public financial management* Kota Manado, ditunjukkan pada Gambar berikut:



Gambar 2. Jaring laba-laba *public financial management* (PFM) Kota Manado

Hasil analisis *public financial management* Kota Manado, secara lebih jelas ditunjukkan pada Tabel berikut.

Berdasarkan hasil analisis *public financial management* Kota Manado mengenai pengelolaan keuangan daerah menunjukkan bahwa dari 9 aspek yang diteliti terdapat beberapa faktor atau aspek kunci yang telah berjalan secara optimal, yaitu: tersedianya kerangka peraturan perundangan daerah, akuntansi dan pelaporan, pengelolaan hutang dan investasi publik, pengelolaan aset, serta pelaksanaan audit dan pengawasan eksternal. Sementara untuk faktor aspek kunci yang sudah baik namun perlu dioptimalkan lagi, seperti pengelolaan kas, pengadaan barang dan jasa, pelaksanaan audit dan pengawasan eksternal, perencanaan dan penanggaran, serta pengawasan internal.

Tabel 1. Hasil analisis *public financial management* Kota Manado

Public financial management (PFM) Kota Manado Berdasarkan Persentase (%) Capaian Faktor-Faktor Kunci		
AREA	SCORE	%
BIDANG 1: KERANGKA PERATURAN PERUNDANGAN DAERAH	19	100
BIDANG 2: PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN	12	86
BIDANG 3: PENGELOLAAN KAS	25	96
BIDANG 4: PENGADAAN	19	90
BIDANG 5: AKUNTANSI DAN PELAPORAN	12	92
BIDANG 6: PENGAWASAN INTERN	13	81
BIDANG 7: HUTANG DAN INVESTASI PUBLIK	9	100
BIDANG 8: PENGELOLAAN ASET	18	100
BIDANG 9: AUDIT DAN PENGAWASAN EKSTERNAL	7	88

Aspek pengelolaan kas, perlu diperhatikan dengan baik mengenai seluruh draft peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi daerah yang diusulkan ke DEPDA dan/atau DEPKEU. Ketersediaan rancangan peraturan mengenai pajak dan retribusi daerah oleh pemerintah daerah menjadi landasan penarikan pajak dan retribusi daerah. Khusus pada Kota Manado, dalam pengajuan rancangan peraturan mengenai pajak dan retribusi daerah pernah ditolak oleh DEPDA dan/atau DEPKEU.

Aspek pengadaan barang dan jasa, perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah mengenai daftar jejak rekam rekanan (daftar hitam) yang dibuat bagian pengadaan barang dan jasa agar berbagai kesalahan yang memungkinkan mengakibatkan kerugian negara dapat dihindarkan. Ketersediaan daftar jejak rekam rekanan akan memudahkan pemerintah daerah dalam menetapkan rekanan.

PEMBAHASAN

Aspek Kerangka Peraturan Perundang-Undangan

Kerangka peraturan perundangan daerah adalah ketersediaan perangkat peraturan perundang-undangan secara komprehensif sesuai hukum nasional mengenai penegakan hukum dan struktur yang efektif, serta perangkat perundangan mengenai transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah. Instrumen pengukuran kerangka peraturan perundangan daerah, yaitu: Pembahasan merupakan bagian terpenting dalam artikel ilmiah, baik pada artikel ilmiah hasil penelitian maupun artikel ilmiah hasil pemikiran. Pada dasarnya, teknik penulisan pada bagian ini diatur sama dengan teknik penulisan pada bagian-bagian sebelumnya.

1. Adanya kerangka peraturan perundangan daerah yang komprehensif sebagaimana diamanatkan oleh kerangka hukum nasional mengenai pengelolaan keuangan daerah.
 - Peraturan perundangan daerah mengenai RPJMD telah disahkan;
 - Peraturan Kepala Daerah tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) telah disahkan;
 - Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) telah dibuat dalam suatu Nota Kesepakatan;
 - Peraturan perundangan daerah mengenai APBD ditetapkan tepat waktu (sesuai dengan kalender anggaran);
 - Peraturan perundangan daerah mengenai pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah telah disahkan;
 - Peraturan kepala daerah mengenai sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah telah ditetapkan;
 - Peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi pemerintah daerah telah ditetapkan;
 - Peraturan perundangan daerah mengenai pengelolaan barang daerah telah disahkan;
 - Peraturan perundangan daerah mengenai penanaman modal daerah telah disahkan;
 - Peraturan perundangan daerah mengenai Badan Layanan Umum Daerah (BLUD);
 - Peraturan perundang-undangan daerah tentang Standar Harga telah ditetapkan sebelum atau bersamaan dengan RKA—Rencana Kerja dan Anggaran;
 - Peraturan kepala daerah tentang Standar Biaya telah ditetapkan; dan
 - Peraturan kepala daerah tentang Analisis Standar Belanja telah ditetapkan

2. Kerangka peraturan perundangan daerah mengenai penegakan hukum dan struktur organisasi yang efektif.
 - Peraturan perundangan daerah mengenai pengelolaan keuangan daerah disosialisasikan;
 - Diterapkannya struktur organisasi pengelola keuangan yang terpadu (berbentuk Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah - DPPKAD); dan
 - Peraturan Daerah mengenai SOTK (Struktur Organisasi dan Tata Kerja) Pemda sebagai tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang berlaku telah disahkan.

3. Kerangka peraturan perundangan daerah mencakup ketentuan-ketentuan untuk meningkatkan transparansi dan partisipasi masyarakat.
 - Peraturan perundangan daerah mengenai transparansi telah disahkan;

- Peraturan perundangan daerah mengenai partisipasi telah disahkan; dan
- Masyarakat memiliki akses terhadap sidang-sidang DPRD mengenai APBD.

Otonomi daerah dengan konsep *money follows function* itu sendiri, memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk mengatur daerahnya sendiri sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dibalik kewenangan tersebut, diperlukan keuangan untuk membiayai kewenangan tersebut yang termasuk dalam UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah yang semakin besar ini harus diawali dengan adanya kerangka peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah, disertai dengan aspek kelembagaan yang kuat dan efektif.

Aspek Perencanaan Dan Penganggaran

Perencanaan dan penganggaran adalah mekanisme perencanaan dan penganggaran yang bersifat multi-tahun, dan bersifat partisipatif, sesuai target anggaran yang realistis, dengan sistem pemantauan dan evaluasi. Instrumen pengukuran perencanaan dan penganggaran, yaitu:

1. Tersusunnya perencanaan dan penganggaran multi-tahun.
 - Program dan kegiatan dalam RPJMD merupakan dokumen yang dapat diukur secara kuantitatif;
 - Kebijakan Umum APBD (KUA) dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) mencakup indikator hasil yang dapat diukur;
 - Dalam anggaran satuan kerja terdapat indikator-indikator hasil yang terukur dan merujuk pada strategi;
 - KUA dan Prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) disusun sebelum proses RKA (Rencana Kegiatan dan Anggaran) di SKPD dimulai; dan
 - Telah disusun Analisis Standar Biaya
2. Target anggaran yang layak dan berdasarkan proses penyusunan anggaran yang realistis.
 - Perbedaan antara total anggaran belanja dengan realisasi APBD tahun lalu kurang dari 10%;
 - Rata-rata defisit realisasi anggaran selama 3 tahun terakhir antara 0 sampai 3% dari PDB;
 - Perubahan anggaran tahun berjalan dilakukan berdasarkan alasan yang jelas sesuai dengan peraturan yang didukung oleh LRA semester I;
 - Perbedaan antara APBD induk dan APBD-P untuk kelompok belanja langsung kurang dari 10%; dan

- Renstra dan Renja SKPD memuat Pagu indikatif (proyeksi biaya) dan mempertimbangkan keterbatasan sumber daya
3. Sistem pemantauan dan evaluasi partisipatif yang komprehensif dalam proses perencanaan dan penganggaran telah terbentuk.
- Terdapat proses evaluasi atas RKA-SKPD dalam hal kesesuaian dengan KUA dan PPAS;
 - Dokumen perencanaan dan penganggaran mudah diakses oleh masyarakat;
 - Masyarakat dilibatkan dalam pemantauan dan evaluasi kegiatan yang dilaksanakan di SKPD; dan
 - Proses perencanaan anggaran mencakup komponen partisipatif.

Aspek Pengelolaan Kas

Pengelolaan kas adalah pengelolaan kas secara efisien berdasarkan kebijakan, prosedur dan pengendalian yang meliputi sistem dan prosedur penerimaan kas, pembayaran kas, serta pengelolaan surplus kas temporer, sistem penagihan dan pemungutan pendapatan daerah, serta manajemen pendapatan. Instrumen pengukuran pengelolaan kas, yaitu:

1. Kebijakan, prosedur, dan pengendalian untuk mendorong pengelolaan kas yang efisien telah dibentuk.
 - Anggaran kas dibuat berdasarkan rancangan DPA (Dokumen Pelaksanaan Anggaran);
 - Surat Penyediaan Dana (SPD) dibuat berdasarkan Anggaran Kas;
 - Surat Permintaan Pembayaran (SPP) dibuat berdasarkan SPD;
 - Surat Perintah Membayar (SPM) diterbitkan paling lama 2 (dua) hari setelah diterimanya SPP;
 - Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) diterbitkan paling lama 2 (dua) hari kerja setelah diterimanya pengajuan SPM;
 - Ditetapkan prosedur membuka rekening bank; dan
 - Pelatihan teknis fungsional kebidaharaan diikuti oleh staf bendaharawan diadakan dalam 1 (satu) tahun terakhir.
2. Penerimaan kas, pembayaran kas, serta surplus kas temporer dikelola dan dikendalikan secara efisien.
 - Seluruh pendapatan asli daerah disetorkan ke dalam rekening kas umum daerah;
 - Seluruh pendapatan asli daerah disetor ke rekening kas umum daerah paling lama 1 (satu) hari kerja;
 - Terdapat buku rekapitulasi penerimaan harian;
 - Rekonsiliasi atas rekening koran bank dengan Buku Bank dilakukan setiap bulan;

- Laporan realisasi anggaran kas dibuat setiap bulan;
 - Surplus kas yang ada ditempatkan dalam investasi jangka pendek;
 - Semua tempat menyimpan uang SKPD merupakan rekening atas nama pemerintah daerah; dan
 - Terdapat peraturan kepala daerah mengenai besaran uang persediaan.
3. Terdapat sistem penagihan dan pemungutan pendapatan daerah yang efisien.
- Tidak ada rancangan peraturan mengenai pajak dan retribusi daerah yang ditolak oleh pemerintah (DEPDAGRI atau DEPKEU);
 - Rincian informasi pendukung penagihan untuk setiap pembayar pajak tersedia;
 - Dasar penetapan pajak pendapatan daerah (SKP Daerah/SKR Daerah) diverifikasi setiap tahun;
 - Sistem penagihan dan pemungutan terintegrasi;
 - Penalti dikenakan pada pembayaran pajak dan retribusi yang terlambat;
 - Tersedia layanan untuk menanggapi pertanyaan para pembayar pajak;
 - Pelatihan manajemen pendapatan daerah telah diberikan kepada staf pengelola keuangan daerah;
 - Sanksi tegas telah dikenakan kepada para penunggak utang pajak; dan
 - Rekonsiliasi harian dilakukan oleh bagian keuangan terhadap rekening bank yang terkait dengan pendapatan daerah.
4. Peningkatan dan penanganan manajemen pendapatan.
- Pemda telah menganalisis potensi PAD untuk perhitungan target pendapatan; dan
 - Ada peningkatan realisasi penerimaan pajak dan retribusi daerah selama 3 tahun terakhir secara riil.

Pengelolaan Kas merupakan suatu rangkaian proses yang dimulai dengan perencanaan dan penganggaran besaran pendapatan dan pengeluaran kas, pelaksanaan atas penganggaran, dan pertanggungjawaban atas kas tersebut. Agar dapat melakukan pengelolaan kas yang efisien, efektif dan ekonomis; Pemerintah Daerah wajib menetapkan kebijakan dan prosedur yang jelas untuk penyelenggaraan pengelolaan kas dengan adanya Peraturan Daerah mengenai pengelolaan keuangan daerah, adanya Sistem dan Prosedur Penerimaan dan Pengeluaran Kas, serta adanya Kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan kas. Sehingga pada tahapan implementasinya, Pemerintah Daerah akan melakukannya dengan membuat anggaran Kas (berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran) sebagai alat kontrol yang sangat penting dengan tujuan untuk mengatur ketersediaan dana agar cukup

untuk mendanai pengeluaran pemerintahan dan sesuai dengan rencana penarikan dana.

Aspek Pengadaan Barang Dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan pengadaan barang dan jasa (milik daerah) secara efisien untuk menghasilkan peningkatan kompetisi dan nilai uang secara transparansi dan akuntabilitas. Instrumen pengukuran pengadaan barang dan jasa, yaitu:

1. Efisiensi dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa daerah yang menghasilkan peningkatan kompetisi, menyediakan peningkatan nilai uang (penghematan) belanja daerah, menciptakan transparansi yang lebih baik, serta menghasilkan akuntabilitas yang lebih baik.
- Pelelangan terbatas atau penunjukan langsung hanya digunakan dalam kondisi tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku secara optimal;
 - Terdapat usulan kebutuhan barang daerah yang dibahas bersama antara pengguna barang (SKPD) dan pengelola barang (Setda) dengan memperhatikan spesifikasi barang, dan standar harga;
 - Setidaknya seorang anggota panitia tender sudah memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang dan jasa;
 - Terdapat perencanaan untuk mensertifikasi staf pengadaan;
 - Telah dilakukan seleksi yang ketat terhadap dokumen prakualifikasi sehingga tidak ada calon rekanan yang tidak kompeten;
 - Penawaran tender diumumkan di koran atau website pengadaan nasional;
 - Harga perkiraan sendiri (HPS) disusun dengan harga yang wajar untuk setiap pengadaan barang dan jasa;
 - Penjelasan lelang dilakukan dengan terbuka dan dihadiri oleh seluruh peserta yang dibuktikan dengan daftar hadir;
 - Penyerahan dokumen lelang semuanya tepat waktu sesuai jadwal, tidak ada dokumen yang diterima oleh panitia setelah semua dokumen penawaran tender dibuka;
 - Kriteria evaluasi jelas dan transparan;
 - Calon pemenang tender diumumkan di papan pengumuman resmi dan atau internet;
 - Ada catatan dan tindak lanjut atas sanggahan dari peserta tender;
 - Pemenang lelang adalah yang memiliki skor paling tinggi atau penawaran paling rendah?;
 - Kontrak mengatur dengan jelas uang jaminan pelaksanaan dan uang muka proyek;
 - Barang/jasa yg diserahkan telah sesuai dengan spesifikasi yang ditentukan;
 - Terdapat Peraturan Bupati/Walikota mengenai Pedoman Teknis Pengadaan Barang Jasa;

- Pedoman Teknis Pengadaan Barang dan Jasa telah disosialisasikan ke seluruh SKPD;
- Terdapat Unit Layanan Pengadaan yang membantu melaksanakan pengadaan barang dan jasa;
- Pejabat pengadaan dan panitia pengadaan menandatangani pakta integritas;
- Terdapat daftar jejak rekam rekanan (daftar hitam) dibuat oleh bagian pengadaan barang dan jasa; dan
- Hasil audit BPK terhadap LKPD terakhir tidak memuat temuan yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa.

Aspek Akuntansi Dan Pelaporan

Akuntansi dan pelaporan adalah kapasitas SDM, kelembagaan, dan sistem informasi terintegrasi untuk seluruh transaksi dan saldo keuangan secara akurat dan tepat waktu dalam laporan keuangan dan informasi manajemen anggaran. Instrumen pengukuran akuntansi dan pelaporan, yaitu:

1. Adanya kapasitas SDM dan kelembagaan yang memadai untuk fungsi akuntansi dan keuangan.
 - Masing-masing kepala bagian dalam DPPKAD adalah berlatar belakang pendidikan akuntansi atau manajemen keuangan;
 - Paling tidak /minimal 10 persen dari staf DPPKAD merupakan lulusan D3 akuntansi atau lebih tinggi;
 - Pejabat Penatausahaan akuntansi keuangan (PPK) SKPD berlatar belakang pendidikan akuntansi;
 - Terdapat pejabat pengelola keuangan (PPK) di setiap SKPD;
 - Dilakukan pelatihan akuntansi dan Laporan Keuangan secara rutin kepada PPK SKPD; dan
 - Pernah diselenggarakan pelatihan Akuntansi dan Laporan Keuangan kepada PPK SKPD.
2. Sistem informasi akuntansi dan manajemen sudah terintegrasi.
 - Laporan keuangan dan laporan kinerja dihasilkan dari satu sistem; dan
 - Terdapat Buku Jurnal, Buku Besar, Buku Besar Pembantu, dan Neraca Saldo.
3. Seluruh transaksi dan saldo keuangan pemerintah daerah dicatat secara akurat dan tepat waktu.
 - Telah dilaksanakan praktik akuntansi berpasangan (double entry accounting);
 - Terdapat neraca awal SKPD; Terdapat rincian pos-pos laporan keuangan.

4. Terdapat laporan keuangan dan informasi manajemen anggaran yang dapat diandalkan.
 - Laporan keuangan disusun dan disajikan berdasarkan standar akuntansi pemerintahan; dan
 - Terdapat manual akuntansi sebagai pedoman pelaksanaan akuntansi dan penyusunan laporan keuangan.

Aspek Pengawasan Intern

Pengawasan intern adalah berfungsinya internal audit yang efektif dan efisien mulai dari standar dan prosedur audit internal sampai tindak lanjut temuan. Instrumen pengukuran pengawasan intern, yaitu:

1. Ditetapkan dan terpeliharanya fungsi internal audit yang efektif dan efisien;
 - Peran dan tanggung jawab Bawasda ditetapkan secara jelas dalam Peraturan Daerah;
 - Bawasda memiliki Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT);
 - Bawasda memiliki lebih dari 50% staf berkualifikasi Jabatan Fungsional Auditor;
 - Bawasda memiliki lebih dari 50% staf yang mempunyai latar belakang akuntansi;
 - Pelatihan rutin yang relevan dilakukan minimal 2 kali setahun;
 - Bawasda memiliki sumber daya pendukung tugas operasional yang cukup;
 - Bawasda menggunakan standar audit internal;
 - Bawasda memiliki manual program dan prosedur audit internal.
2. Standar dan prosedur audit internal yang diaplikasikan dapat diterima.
 - Audit internal dilaksanakan sesuai dengan Program dan Prosedur Audit yang telah dibuat;
 - Bawasda mengaudit seluruh kegiatan pemerintah daerah, termasuk kegiatan komersial yang dilakukan;
 - Bawasda secara reguler menguji sistem pengendalian intern yang ada dan implementasinya;
 - Program dan prosedur audit secara reguler dikaji ulang dan direvisi;
 - Laporan audit internal menyatakan ruang lingkup pemeriksaan sebelum memberikan pendapat/kesimpulan; dan
 - Laporan audit internal dikirimkan kepada Walikota/Bupati dengan tembusan ke Bawasda Provinsi dan BPK.
3. Temuan audit internal ditindaklanjuti dengan segera.
 - Laporan internal audit ditujukan kepada Kepala Daerah dan ditembuskan ke pihak-pihak yang terkait; dan

- Temuan audit telah ditindaklanjuti oleh walikota/bupati setelah diterimanya Laporan Hasil Pemeriksaan/LHP.

Aspek Hutang Dan Investasi Publik

Hutang dan investasi publik adalah kebijakan, prosedur, serta pengendalian dan pinjaman investasi daerah yang memperhitungkan resiko, dan pengelolaan penerimaan hibah telah ditetapkan dan dilaksanakan. Instrumen pengukuran hutang dan investasi publik, yaitu:

1. Kebijakan, prosedur, serta pengendalian dan pinjaman investasi daerah yang memperhitungkan resiko telah ditetapkan dan dilaksanakan.
 - Kebijakan pengelolaan pinjaman daerah dilaksanakan sesuai dengan kerangka kebijakan nasional;
 - Kebijakan pengelolaan investasi daerah dilaksanakan sesuai kerangka kebijakan nasional;
 - Transaksi pinjaman dan investasi ke BUMD disajikan dalam Laporan Keuangan;
 - Total pinjaman tidak melebihi 2,5% dari *debt service coverage ratio*; dan
 - DPRD harus memberikan persetujuan atas transaksi investasi jangka panjang dengan keputusan DPRD.
2. Kebijakan, prosedur dan pengelolaan penerimaan hibah telah ditetapkan dan dilaksanakan.
 - Terdapat peraturan mengenai penerimaan, pencatatan, pengelolaan dan pelaporan hibah, baik penerimaan hibah maupun pemberian hibah;
 - Dana pendamping pelaksanaan penerimaan hibah tercantum dalam DPA SKPKD;
 - Penerimaan hibah dicatat sebagai Pendapatan Hibah dalam kelompok Lain-lain Penerimaan yang Sah; dan
 - Dilakukan publikasi informasi terhadap penerimaan dan kegiatan yang dibiayai dari Hibah.

Aspek Pengelolaan Aset

Pengelolaan aset adalah kebijakan yang mengatur penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan aset daerah, serta sistem dan prosedur pencatatan, perolehan, penilaian, pemindahtangan dan penghapusan dan pelaporan barang daerah yang efektif. Instrumen pengukuran pengelolaan aset, yaitu:

1. Terdapat kebijakan yang mengatur penggunaan dan pemanfaatan aset daerah yang mendukung tertib pengelolaan aset daerah.

- Terdapat informasi mengenai status penggunaan barang yang ditetapkan oleh bupati/walikota;
 - Pemanfaatan barang milik daerah dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, atau bangun serah guna/guna serah disetujui oleh kepala daerah;
 - Hasil pemanfaatan barang daerah disetor ke rekening kas daerah;
 - Perda Pengelolaan Barang Daerah disosialisasikan ke seluruh SKPD; dan
 - Terdapat ketentuan yang mengatur tentang sanksi terhadap pengelola, pembantu pengelola, pengguna/kuasa pengguna, dan penyimpan dan/atau pengurus barang berupa Tuntutan Ganti Rugi (TGR) yang karena perbuatannya merugikan daerah.
2. Kebijakan dan prosedur pemeliharaan asset dilakukan dan terintegrasi dengan proses perencanaan daerah untuk memastikan kondisi aset selalu siap digunakan.
- Terdapat rencana tahunan kebutuhan pemeliharaan barang daerah pada setiap SKPD;
 - Terdapat laporan tahunan hasil pemeliharaan barang pada di setiap SKPD; dan
 - Bukti kepemilikan aset diadministrasikan dan disimpan dengan baik.
3. Terdapat kebijakan, sistem dan prosedur pencatatan, perolehan, penilaian, pemindahtangan dan penghapusan dan pelaporan barang daerah yang efektif.
- Penghapusan barang daerah dilakukan dengan alasan yang jelas dan tepat serta untuk nilai tertentu atas persetujuan bupati/walikota;
 - Terdapat pencatatan barang milik daerah dalam bentuk daftar barang pengguna (DBP), sesuai penggolongan dan kodifikasi barang;
 - Pengguna/pengelola barang melakukan inventarisasi barang sekurang-kurangnya sekali dalam lima tahun;
 - Pengguna barang melakukan inventarisasi persediaan sekali setahun;
 - Terdapat laporan barang pengguna semesteran dan tahunan;
 - Terdapat laporan barang milik daerah yang disiapkan oleh pengelola barang daerah;
 - Laporan barang daerah yang disiapkan oleh pengelola barang daerah merupakan sumber utama pelaporan aset dalam neraca daerah;
 - Pencatatan barang daerah telah menggunakan sistem informasi barang daerah (SIMBADA) berbasis komputer;
 - Aset/barang daerah telah diberi kode lokasi dan kode barang; dan
 - Setiap SKPD mempunyai kartu Inventaris barang, kartu barang inventaris dan kartu barang habis pakai

Aspek Audit Dan Pengawasan Eksternal

Audit dan pengawasan eksternal adalah pelaksanaan audit eksternal dan pemantauan rutin dan independen secara efektif dan akuntabilitas terhadap manajemen keuangan daerah. Instrumen pengukuran audit dan pengawasan eksternal, yaitu:

1. Audit eksternal rutin menjamin efektivitas dan akuntabilitas pemerintah daerah.
 - Laporan keuangan tahunan disampaikan kepada BPK paling lambat tanggal 31 Maret pada tahun anggaran berikutnya;
 - Laporan Keuangan dipublikasikan misalnya melalui media massa setempat dan pada papan pengumuman resmi atau melalui web site;
 - Masyarakat dapat menghadiri sidang DPRD yang mendiskusikan laporan pertanggungjawaban dan hasil audit BPK;
 - Bupati/walikota menindaklanjuti temuan audit BPK; dan
 - Laporan audit eksternal minimal berstatus wajar dengan pengecualian
2. Adanya pemantau independen yang efektif terhadap manajemen keuangan daerah.
 - DPRD melakukan analisa dan evaluasi terhadap laporan realisasi semester pertama dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya;
 - DPRD telah memberikan persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; dan
 - DPRD mengadakan rapat koordinasi dengan setiap SKPD dalam rangka pengawasan pelaksanaan APBD.

KESIMPULAN

Kota Manado berdasarkan hasil analisis *public financial management* Kota Manado mengenai pengelolaan keuangan daerah menunjukkan bahwa dari 9 aspek yang diteliti terdapat beberapa faktor atau aspek kunci yang telah berjalan secara optimal, yaitu: tersedianya kerangka peraturan perundangan daerah, akuntansi dan pelaporan, pengelolaan hutang dan investasi publik, pengelolaan aset, serta pelaksanaan audit dan pengawasan eksternal. Sementara untuk faktor aspek kunci yang sudah baik namun perlu dioptimalkan lagi, seperti pengelolaan kas, pengadaan barang dan jasa, pelaksanaan audit dan pengawasan eksternal, perencanaan dan penanggaran, serta pengawasan internal. Aspek pengelolaan kas, perlu diperhatikan dengan baik mengenai seluruh draft peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi daerah yang diusulkan ke DEPdagri dan/atau DEPKEU. Ketersediaan rancangan peraturan mengenai pajak dan retribusi daerah oleh pemerintah daerah menjadi landasan penarikan pajak dan

retribusi daerah. Khusus pada Kota Manado, dalam pengajuan rancangan peraturan mengenai pajak dan retribusi daerah pernah ditolak oleh DEP DAGRI dan/atau DEP KEU. Aspek pengadaan barang dan jasa, perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah mengenai daftar jejak rekam rekanan (daftar hitam) yang dibuat bagian pengadaan barang dan jasa agar berbagai kesalahan yang memungkinkan mengakibatkan kerugian negara dapat dihindarkan. Ketersediaan daftar jejak rekam rekanan akan memudahkan pemerintah daerah dalam menetapkan rekanan. Aspek perencanaan dan penganggaran, perlu diperhatikan dan dihindari mengenai besaran selisih antara total anggaran belanja dengan realisasi APBD tahun lalu harus kurang dari 10%. Rata-rata defisit realisasi anggaran selama 3 tahun terakhir tidak lebih 3% dari PDB, serta masyarakat harus dilibatkan dalam pemantauan dan evaluasi kegiatan yang dilaksanakan di SKPD. Aspek pengawasan internal, perlu diperhatikan bahwa BAWASDA harus memiliki lebih dari 50% staf yang mempunyai latar belakang akuntansi. Pelatihan rutin yang relevan dilakukan minimal 2 kali setahun bagi masing-masing staf BAWASDA, serta harus tersedianya sumber daya pendukung tugas operasional BAWASDA yang cukup (memadai).

KETERBATASAN

Keterbatasan penelitian ini terletak data yang diperoleh hanya berasal dari hasil pengisian responden pada item-item instrumen PFM, dan tidak melakukan proses triangulasi data dan sumber kepada beberapa pihak terkait dengan aspek yang dinilai. Misalnya, mengenai aspek pengadaan barang, sebaiknya juga melakukan wawancara mendala kepada panitia pengadaan dan/atau pihak rekanan. Hal ini akan memperkuat kesimpulan hasil penelitian dari keseluruhan aspek yang diteliti.

UCAPAN TERIMA KASIH

Pada kesempatan ini diucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu sehingga pelaksanaan dan pelaporan penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik. Terima kasih pula bagi Panitia Pelaksana Seminar Nasional yang menginisiasi penyebaran hasil penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul, Halim., 2001. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Pertama, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Brodjonegoro, Bambang, and Shinji, Asanuma., 2000. "Regional Autonomy and Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia", *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. 41, No. 2, 111-122.

- Davey, K. J., 1988., *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Terjemahan oleh Amanullah, Hamdani Amin, A. T. Pakpahan, Busrori, Bachrul Elmi; pendamping Sunoro Isman, UI-Press, Jakarta.
- Devas, Nick., 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Penerbit UI Press Jakarta.
- Departemen Keuangan RI. *Proceeding Workshop Nasional "Penguatan Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Fiskal"* (2006).
- Downing, B. Paul., 1992. "The Revenue Potential of User Charges in Municipal Finance". *Jurnal Public Finance Quartely*, Volume 20, Nomor 4, 512 - 527.
- Insunkindro et al., 1994. *Peranan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Usaha Peningkatan Pendapatan Asli Daerah*, Fakultas Ekonomi UGM, Yogyakarta.
- Kuncoro, Mudrajad., 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Penerbit Erlangga Jakarta.
- Masykur, Wiratmo., 2001. *Manajemen Penerimaan dan Pengeluaran Daerah*. Paper pada Workshop Manajemen Strategik dan Keuangan Daerah Dalam Era otonomi Daerah, Padang 23 - 24 Juli 2001.
- Musgrave, RA and Musgrave, P.B., 1984. *Public Finance in Theory And Practice*, MC Graw-Hill Book Company, Singapore.
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004. *Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).
- Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.