

PARADIGMA HUKUM DAN DEMOKRATISASI DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

R. Herlambang Perdana Wiratraman *

Abstrak

Desentralisasi yang mengubah sistem pengelolaan keuangan daerah telah menyajikan fakta-fakta permasalahan sistemik dan struktural, yang sebenarnya tidak cukup diselesaikan dengan sekadar melekatkan pendekatan instrumental atau neo-institutionalisme. Melainkan harus pula diperiksa paradigma hukum dan prinsip-prinsip keuangan daerahnya. Bagaimana paradigma hukum dan prinsip-prinsipnya terjadi dalam konteks kebijakan keuangan daerah di Indonesia, mengapa hal tersebut tidaklah cukup berhasil membongkar akar struktural masalah? Dengan analisis atas teks-teks hukum, akan ditinjau motif-motif dan benturan paradigma politik ekonomi dalam proses-proses kebijakan di daerah, utamanya *good financial governance*, apakah sesuai dengan paradigma penjejahteraan rakyat dalam konteks ketatanegaraan dan hak asasi manusia.

Kata kunci: Keuangan daerah, paradigma hukum, dan hak asasi manusia

Pengantar

Pergeseran konfigurasi politik pasca perubahan konstitusi (UUD 1945) telah melahirkan begitu masifnya kekuatan dominan yang terdesentralisasi, yang mengoreksi kegagalan sentralisme politik kekuasaan otoritarian semasa Orde Baru. Tak terelakkan lagi, euforia kedaerahan muncul sebagai respon sosial-politik dengan mengangkat tema otonomi (daerah) sebagai simbol demokratisasi yang selama ini [di]hilang[kan].

Meskipun demikian, proses-proses demokratisasi di tingkat lokal yang semestinya mampu mendekatkan sumber daya lokal berikut ketatapemerintahan daerah dengan kontrol publik, pada kenyataannya justru telah membawa situasi politik yang secara sistematis sangat koruptif, non-responsif, dan kurang bertanggungjawab terhadap penyelesaian kasus-kasus yang menyangkut hak-hak asasi manusia. Salah satunya bisa dilihat dari bagaimana sesungguhnya daerah absen mengelola keuangan daerahnya secara bertanggung jawab dan

progresif dalam upaya perlindungan dan pemenuhan kebutuhan dasar rakyat miskin (*pro-poor budget*) (Wiratraman 2004). Akibatnya, disorientasi anggaran dan manipulasi keuangan daerah menjadi bagian tidak terpisahkan selama kurun waktu sewindu pasca jatuhnya rezim Soeharto, dan ironisnya, hal tersebut terjadi tatkala perubahan struktural dan relasi kekuasaan pusat-daerah dilegalisasi melalui UU Pemerintahan Daerah sejak tahun 1999 (UU Nomor 22 Tahun 1999) dan diteruskan di tahun 2004 (UU Nomor 32 Tahun 2004)¹. Fenomena korupsi berjamaah, *nglencer* dengan dalih studi banding, pemborosan uang negara untuk proyek-proyek artifisial-estetik yang menjadi dasar penggusuran kaum urban perkotaan, serta berbagai fakta manipulasi anggaran lainnya, merupakan wajah betapa buruknya tata kelola pemerintahan daerah dalam urusan keuangan negara.

Sebagaimana kerap kali dikemukakan, bahwa problem pengelolaan keuangan daerah disangkutpautkan dengan tiadanya kapasitas daerah untuk menjalankan aturan hukum mengenai pengelolaan keuangan daerah dengan formulasi yang sesuai dengan “good governance” sebagai tema paling mengemuka dalam administrasi negara atau administrasi publik (birokrasi pemerintahan) kontemporer (Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan 2000: 5; Soekarwo 2005, Wijoyo 2005: 85-86).

Bukannya ingin mengiyakan tudingan soal ketiadaan kapasitas daerah dalam good governance maupun inkonsistensi pelaksanaan ketatapemerintahannya, sebagaimana dijadikan suatu kebenaran (latah) atas situasi buruknya pengelolaan keuangan daerah. Namun, tulisan berikut ditujukan dalam rangka mendekonstruksi paradigma hukum yang berdimensi good governance itu sendiri, apakah paradigma hukum dengan dimensi good governance itu tepat ditransplantasikan sebagai obat mujarab atas karut marut pengelolaan keuangan daerah, ataukah sebaliknya justru menjadi muara persoalan? Pertanyaan ini akan dijawab dengan menggunakan pendekatan *political economy of law*, sebagai salah satu pendekatan untuk melihat motif-motif dan paradigma politik ekonomi dalam proses-proses kebijakan di daerah.²

¹ UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437.

² ‘Paradigma’ dalam konteks ini diartikan dengan menggunakan pendefinisian Webster Dictionary (2006): ‘a philosophical and theoretical framework of a scientific school or discipline within which theories, laws, and

Paradigma Hukum Keuangan Daerah

Dimensi politik hukum pemerintahan daerah telah dibarengi dengan paradigma baru yang lebih menitikberatkan pada desentralisasi dan pengembangan otonomi daerah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (vide: Menimbang UU Nomor 32 Tahun 2004). Artinya, pemaknaan di dalam UUD 1945 pasal 18 ayat (5): “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya”, haruslah berada dalam kerangka kesejahteraan rakyat!

Tentu, paradigma ini tidaklah cukup ditafsir dan dipahami sekadar sebagai teks suatu hukum, melainkan lebih dari itu, tatanan konstitusionalitas (*constitutional order*) menjadi sangat berarti melihat sejauh mana implementasi politik hukum otonomi atau desentralisasi tersebut. Dalam urusan keuangan daerah, paradigma kesejahteraan rakyat (*social welfare paradigm*) juga menjadi bagian tidak terpisahkan, sebagaimana mandat dalam UUD 1945 pasal 18A ayat (2): “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Makna kata “adil” dalam UUD 1945 pasal 18A ayat (2) tersebut memang memungkinkan ditafsirkan beragam, namun tidak sekalipun boleh lepas dari paradigma kesejahteraan rakyat. Tentunya, kuasa atas rumusan kata “adil” sangat dipengaruhi oleh pengambil kebijakan yang dominan, karena bagaimanapun realitas penafsiran senantiasa dikaitkan dengan tarik menarik berbagai kepentingan untuk memperebutkan sumberdaya lokal. Pemegang kekuasaan tafsir dalam soal ini adalah pembuat kebijakan atau pembentuk perundang-undangan. Para filsuf politik sebenarnya sudah menaruh perhatian pada kekuasaan tafsir tersebut, sebagaimana pandangan *Trasymachus* yang menyatakan bahwa hukum merupakan kendaraan untuk kepentingan-kepentingan mereka yang kuat. Begitu juga

generalizations and the experiments performed in support of them are formulated’; atau secara luas, ‘a philosophical or theoretical framework of any kind.’

Machiavelli yang menghapuskan jarak antara hukum dan kekuatan menyatakan bahwa hukum tidak lain kecuali alat legitimasi kekuasaan dan bisa menjadi alat pembenaran kekerasan (Wiratraman 2006: 56-57).

Dengan situasi yang demikian, maka tidak begitu mengherankan bilamana dalam praktek pengelolaan keuangan daerah melalui kebijakan lokal (peraturan daerah) tidak menampakkan paradigma hukum yang berbasis pada tatanan konstitusionalitas. Marilah kita simak, bagaimana kerangka normatif aturan keuangan daerah dan apakah yang disebut paradigma hukumnya dengan sejumlah prinsip (baca: mantra) soal “good financial governance”.

Ketentuan normatif tentang keuangan daerah, selain yang diatur dalam UUD 1945, diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undang³, peraturan pemerintah⁴, keputusan presiden, instruksi presiden, peraturan menteri, keputusan menteri, surat edaran (Menteri Dalam Negeri, Direktorat Jenderal, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Keuangan). Secara keseluruhan, pengaturan keuangan daerah berhubungan setidaknya 50 produk peraturan perundang-undangan. Dengan banyaknya aturan tentang keuangan negara (termasuk keuangan daerah) dan terlampau berlebihan (*over-instrumentality*) akan membawa implikasi terhadap tiga hal: Pertama, *ineffectiveness*. Ketidakefektifan bagi pengelola keuangan negara dalam menentukan dasar pertimbangan aturan secara mudah, terintegrasi, dan bertanggung jawab. Kedua, *inconsistency*. Semakin banyak aturan hukum yang bertebaran dari berbagai instansi tentunya akan melahirkan potensi sejumlah benturan, tumpang tindih dan inkonsistensi bentuk dan jenis aturan hukum dengan ketentuan vertikal maupun horisontalnya. Ketiga, *abuse of power*.

³ Undang-undang yang mengatur keuangan daerah meliputi: UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999); UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (sebagai pengganti UU Nomor 25 Tahun 1999); UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

⁴ Pengaturan keuangan daerah secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan sejumlah Peraturan Pemerintah (PP), 6 diantaranya: PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom; PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan; PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah; PP Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan; PP Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah; dan yang cukup kontroversial di awal tahun 2007, PP Nomor 37 Tahun 2006 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD (sebagai revisi dari PP Nomor 110 Tahun 2000 jo. PP Nomor 24 Tahun 2004).

Sebagai konsekuensi ketidakefektifan dan benturan aturan hukum, maka peluang pemerintah daerah untuk memanfaatkan karut marut pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah kian besar pula, dan hal inilah yang menjadi pemicu terjadinya penyalahgunaan kekuasaan transisi politik otonomi daerah yang kerap kali terjadi belakangan ini.

Uniknya, dengan persoalan *over-instrumentality* di atas, seharusnya ditopang oleh strategi pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih cermat, cerdas, sederhana dan prinsip berkeadilan. Tentu bukanlah barang mudah menyusunnya, karena diperlukan tidak saja kemampuan memahami mekanisme hukum (prosedur) dan standar substansi dalam tata urutannya, melainkan pula komitmen membawa skenario progresif dalam upaya perlindungan dan pemenuhan kebutuhan dasar rakyat banyak, sebagai konsekuensi paradigma konstitusionalitas untuk kesejahteraan rakyat.

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, yang menyebutkan definisi

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Pasal 1 angka 1).

Konsepsi yang demikian tidaklah terput jauh dengan kerangka definisi keuangan negara yang diatur 3 tahun kemudian, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Memperbincangkan diskursus keuangan daerah tidaklah bisa dipisahkan dengan konstruksi hukum Pemerintahan Daerah (*local governance*) yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004, karena bagaimanapun, urusan keuangan daerah akan menjadi *local policy* (kebijakan lokal/daerah).

Dari titik ini kemudian dilihat seperti apa sesungguhnya paradigma *local governance* dalam mengelola keuangan daerah sebagai *local policy*? Secara hukum, dalam rangka otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewajiban sebagai disebutkan dalam pasal 22 UU Nomor 32 Tahun 2004, antara lain:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat

- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
- k. Melestarikan lingkungan hidup
- l. Mengelola administrasi kependudukan
- m. Melestarikan nilai sosial dan budaya
- n. Membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya, dan
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kewajiban-kewajiban yang harus dipikul oleh pemerintah daerah yang disebutkan di atas, serta diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah (vide: Pasal 23 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Dengan demikian, adalah jelas pengelolaan keuangan daerah memiliki sejumlah dimensi pertanggungjawaban negara untuk menghargai, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia, utamanya hak ekonomi, sosial dan budaya. Terlebih lagi, kewajiban tersebut haruslah benar-benar diwujudkan sebagai konsekuensi tidak hanya sebagai *'legal rights'* (hak-hak hukum), melainkan pula sebagai *'constitutional rights'* (hak-hak konstitusional) yang paling tinggi derajatnya dalam tata hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Sebagai contoh di dalam pasal-pasal UUD 1945, kewajiban pelayanan dasar pendidikan diatur dalam pasal 28C ayat (1) dan 31, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan diatur dalam pasal 28H ayat (1) dan 34 ayat (3), penyediaan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak yang diatur dalam pasal 34 ayat (3), dan kewajiban mengembangkan sistem jaminan sosial diatur dalam pasal 28H ayat (3) dan 34.

Dengan konsekuensi yang sangat mendasar dalam urusan *local governance*, maka derajat konstitusionalisme dalam pengelolaan keuangan di daerah bisalah diukur dari apakah pemerintah daerah memiliki komitmen dan mampu mewujudkan jaminan dan hak-hak dasar bagi warga negaranya. Dengan logika sebaliknya, maka tiadanya komitmen dan kemampuan pemerintah daerah, alias ketidakbecusan dan kesewenang-wenangan mengurus keuangan

daerah tanpa berdasarkan prioritas kewajiban-kewajibannya, maka pantaslah disebut sebagai bentuk perlawanan atau pertentangan terhadap konstitusi, atau dengan menggunakan istilah rezim Soeharto, 'merongrong UUD 1945'. Inilah yang disebut dengan paham konstitusionalisme, dimana menempatkan jaminan dan hak-hak dasar negara sebagai hal yang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan (Wignyosoebroto 2002: 415-417; Lane 1996: 19). Ini pulalah, yang menjelaskan paradigma hukum keuangan daerah yang sebenarnya dalam konteks Indonesia.

Prinsip Mengurus Keuangan Daerah?

Secara hukum, pengelolaan keuangan daerah yang dimaksudkan dalam rangka perwujudan kewajiban pemerintah daerah harus dilakukan dengan sejumlah prinsip, yakni: efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut dan taat terhadap peraturan perundang-undangan (vide: Pasal 23 ayat 2 UU Nomor 32 Tahun 2004). Prinsip-prinsip yang demikian dipengaruhi oleh diskursus (teks hukum) asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, yang meliputi: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas (vide: Pasal 20 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Sesungguhnya, dengan kerangka normatif tersebut, kita tidaklah begitu melihat problem tekstualitas hukum yang mensyaratkan sejumlah prinsip dalam mengelola keuangan daerah. Namun dalam prakteknya, pastilah timbul pertanyaan, mengapa begitu banyak di berbagai daerah terjadi korupsi (*mark-up*) anggaran (apalagi disebut korupsi berjama'ah), praktik suap-menyuap dalam proses penyusunannya, tidak terbuka dan partisipatif, tidak peka terhadap anggaran yang memenuhi kebutuhan dasar rakyat miskin, tidak bisa dipertanggungjawabkan, cenderung banyak pemborosan seperti anggaran *nglenceran* dengan alasan studi banding, dan sekadar mementingkan sekelompok elit politik yang duduk di kursi parlemen dan birokrasi daerah. Kondisi buruknya pengelolaan keuangan daerah ditambah parah dengan konspirasi untuk mengimpunitas pelaku korupsi dan membebaskannya tanpa sedikitpun tersentuh hukum (*law disenforcement conspiracy*).

Argumentasi dalam tulisan ini lebih melihat bahwa selain paradigma hukum keuangan daerah yang tidak dijalankan (atau mungkin pula tidak dipahami), kemudian diperkuat dengan situasi *law disenforcement conspiracy* yang membuat problem keuangan daerah kian akut. Argumentasi tudingan itu bukanlah hal yang baru dan (memang) tak terbantahkan, apalagi disandarkan pada praktek-praktek penyalahgunaan keuangan daerah di masa lalu, dimana keuangan daerah senantiasa menjadi bahan bakar mesin politik kekuasaan Soeharto di masa Orde Baru. Apa yang kita dapati hari ini, tidaklah jauh dari warisannya, hanya saja bergeser ke politik kekuasaan lokal.

Meskipun demikian, ada pula skenario politik liberal yang masuk melalui sejumlah pintu kekuasaan di pusat dan daerah melalui desain baru yang diinjeksikan dengan menggunakan prinsip-prinsip, yang uniknya, teks (hukum) dan lafalnya mirip, namun kerangka ideologi dan tujuan dibalik prinsip-prinsip tersebut jauh berbeda dan bahkan bertentangan dengan paradigma hukum keuangan negara (daerah). Argumentasi ini didapati dengan menggunakan *Derridian analysis* tentang '*the presence*' dan '*absence*' serta '*differeⁿce*' ('*differeⁿce*') dalam suatu teks (Derrida 1973, 1976).

Lihatlah saja, disertasi Soekarwo (2005: 141) yang telah dibukukan. Ia menuliskan, "...bertitik tolak dari norma hukum suatu APBD, selayaknya pembuatan anggaran pendapatan dan belanja daerah memperhatikan prinsip-prinsip anggaran yang berikut: keadilan anggaran; efisiensi dan efektifitas anggaran; anggaran berimbang dan defisit; disiplin anggaran; transparansi atau keterbukaan dan akuntabilitas anggaran sesuai dengan '*code of good practices on fiscal transparency*'⁵ sebagaimana dianjurkan oleh IMF."⁶ Baginya, penyusunan APBD yang

⁵ *Code of good practices on fiscal transparency* yang diterbitkan oleh IMF dalam rangka pertanggungjawaban keuangan publik sesungguhnya lebih ditempatkan pada posisi '*procedural accountability*' dibandingkan '*substantive accountability*' dalam mengurus keuangan publik, dan kehendak '*procedural accountability*' yang demikian memanglah diharapkan dalam disain besar dan proses-proses liberalisasi pasar. Bisa dikatakan, *Code* yang dirancang IMF sebenarnya adalah prasyarat untuk mendorong *competitiveness* pasar bebas yang berparadigma neo-liberal, karena jelas kehendak untuk tidak lagi melindungi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sungguh aneh dan berbahaya bila teknokrat dan birokrat (utamanya di daerah) memiliki cara berfikir liberal yang demikian, karena menentang prinsip-prinsip ekonomi yang dibangun dalam UUD 1945 (Pasal 33 ayat 2). Untuk mengkaji selanjutnya, simak lebih jauh *Code* tersebut dari situs IMF (IMF 2001).

⁶ Soekarwo mengutip dari Unit Pengembangan Audit Keuangan Daerah Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan III, Struktur APBD Kinerja, diperbanyak oleh Biro Keuangan Sekretariat Provinsi Jawa Timur 2002.

sesuai dengan arahan fundamental 'good governance'⁷ merupakan tuntutan sekaligus pengembangan bagi upaya peningkatan kinerja Pemerintah Daerah (Soekarwo 2005: 141). Kemudian, prinsip ini dibingkai dalam Good Financial Governance (GFG), yang memiliki karakter: *Participation* (partisipatoris); *Rule of Law* (berdasar hukum); *Transparency* (keterbukaan); *Responsiveness* (bertanggungjawab); *Consensus orientation* (berorientasi kesepakatan); *Equity* (keadilan atau kesetaraan); *Effectiveness and Efficiency* (tepat guna dan berhasil guna); *Accountability* (berperhitungan); *Strategic vision* (memiliki visi strategis) (Soekarwo 2005: 150-151).⁸ Dan tujuannya, sebagai agenda utama:

- a. *to create awareness and willingness on the part of the society to establish the condition of good governance;*
- b. *to enact organic laws under the constitution that are consistent with its intent;*
- c. *to reinforce the implementation and management of change, especially reforms in public service and education;*
- d. *to urgently solve the problems of corruption and misconduct in the public and private business sectors;*
- e. *to accelerate the setting of standards for business operation.*⁹

Nampaknya, kreasi-kreasi prinsip berikut karakter dan tujuannya yang disebutkan tersebut, apalagi dengan kutipan pada cara pandang IMF dan World Bank dalam urusan keuangan daerah adalah kurang tepat dengan paradigma hukum keuangan negara yang dimiliki Indonesia atas dasar konstitusi.

Good financial governance, tidak ubahnya induk diskursusnya good governance, kelihatan baik nan rapi dalam prosesi ilmiahnya, namun sangatlah bias kepentingan neo-liberalisme

⁷ Cukup menarik dengan pengistilahan "...fundamental good governance.." dalam pemikiran ilmiah yang demikian, yang artinya berupa penegasan sebagai good governance yang menjadi dasar! Apalagi, ketegasan soal dasar (fundamental) ini bisa dilacak dari pernyataannya: "Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah yang sedasar dengan konsepsi pemerintahan good governance patut dikemukakan pandangan universal dari World Bank. World Bank telah mensinonimkan paradigma good governance dengan suatu tatanan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan makna terdalam demokrasi yang efisien, menghindari salah alokasi dana dan investasi yang langka, serta pencegahan terjadinya korupsi baik secara politik maupun administrative menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan "legal and political framework" (Soekarwo 2005: 66-67).

⁸ Baik substansi dan penerjemahan dalam kurung oleh Soekarwo memperlihatkan penyederhanaan atau simplifikasi konsepsi dasar dari pemikiran hukum. Misalnya, salah satunya, apakah tepat Rule of Law diterjemahkan sekadar 'berdasar hukum'? Bukankah prinsip Rule of Law ini demikian kompleks dan memiliki akar sosiologis dan historis tersendiri yang meliputi paling tidak dua pilarnya: 'equality before the law' dan 'supremacy of law'. Belum lagi dihadapkan pada kontekstualitas politik ekonomi dimana konsepsi tersebut haruslah disandarkan pada tidak saja keadilan legal (prosedur aturan), tetapi keadilan yang bersifat substantif.

⁹ Terjemahan bebas dari saya, tujuan dari prinsip *good financial governance* adalah: (a) untuk menciptakan kesadaran dan keinginan bagian masyarakat untuk menyelenggarakan kondisi ketatapemerintahan yang baik; (b) untuk memberlakukan hukum di bawah UUD yang konsisten dengan niat (pembentukannya); (c) untuk memperkuat implementasi dan pengelolaan perubahan, khususnya dalam pelayanan dan pendidikan publik; (d) untuk menegerakan solusi masalah-masalah korupsi dan penyalahgunaan dalam sektor bisnis publik dan swasta.

yang menegaskan prinsip-prinsip liberal untuk tujuan mendorong pasar bebas dan menarik secara sistematis peran negara dalam urusan publik. Dengan begitu, disain besar pengelolaan keuangan negara dengan mengandalkan prinsip-prinsip tersebut bukanlah dalam rangka mencegah korupsi dan kesewenangan untuk mengurangi kemiskinan, melainkan mendisiplinkan tata kelola dan administrasi keuangan negara (daerah) untuk sekadar menjawab prasyarat politik ekonomi liberalisasi pasar.

Keuangan Daerah = Soal Tanggung Jawab Hak Asasi Manusia

Urusan keuangan daerah menjadi penting dalam konteks desentralisasi, utamanya mendorong upaya percepatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat secara luas di tingkat lokal. Meskipun sasaran yang demikian kerap kali tidak menjadi soal perdebatan, langkah lebih baik untuk menyimak kerangka teoritik dan paradigmanya sebelum menentukan arah kebijakan daerah.

Misalnya, apakah proses-proses desentralisasi niscaya akan benar-benar memberikan kontribusi besar untuk pembangunan di daerah, ataukah sebaliknya justru mengurangi kesejahteraan rakyat? Tentu, sebagian besar akan mempercayai bahwa desentralisasi akan membawa dampak besar bagi perkembangan pembangunan di daerah. Namun, persoalan kemudian adalah, bagaimanakah paradigma pembangunan yang dikehendaki oleh penguasa, dan bagaimana seharusnya keuangan daerah menopang proses pembangunan tersebut?

Sejumlah kontroversi atas pertanyaan tersebut telah dideskripsikan secara baik oleh Oyugi (2000) dan Hidayat (2006: 5-31). Paradigma yang menegaskan bahwa sejumlah konsepsi desentralisasi yang didorong untuk keperluan *good governance* dan pembangunan (*decentralization for good governance and development*) sangatlah dipengaruhi oleh pemikiran ideologi pembangunan ala World Bank dan IMF (Oyugi 2000: 3; Wiratraman 2006b). Lebih ekstrem lagi untuk melihat eksese negatif dari *good governance*, sejumlah studi telah membongkarnya dalam perspektif kritik atas dominasi World Bank dan lembaga keuangan internasional lainnya yang memaksakan politik ekonominya dalam konstruksi pembangunan hukum di negara-negara selatan, lihat saja kasus-kasus Afrika (Abrahamsen 2000), Amerika Latin

(Bendana 2004), Asia (Bello 2002, 2005; Wiratraman 2006b, 2006c), dan sejumlah analisis kritis di berbagai negara dunia (George 1995; Parasuraman, et. al. 2004; Robinson 2004).

The absence (yang tiada) dari diskursus good governance berikut turunannya dalam urusan keuangan daerah semacam ‘good financial governance’ adalah tata kelola keuangan tersebut harus berdimensi pertanggungjawaban hak asasi manusia. Paradigma penyejahteraan rakyat yang di awal tulisan ini disinggung adalah kunci masuk bagi proses-proses pemajuan hak-hak asasi, khususnya tanggung jawab negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi warga negara.

Bayangkan saja, dalam salah satu studi KPPOD yang dikutip oleh Pambudhi (2006: 42-43), kemampuan daerah lebih menfokuskan 1.379 peraturan daerah tentang pungutan daerah yang diterbitkan oleh 228 pmda kabupaten/kota. Sementara alokasi dana untuk publik demikian ‘kering’, khususnya dalam isu perlindungan dan pemenuhan kebutuhan dasar rakyat miskin. Contoh sederhananya, betapa kegagalan pmda (sekaligus Pemerintah) untuk menjalankan mandat Pasal 31 ayat 4 UUD 1945 soal anggaran pendidikan minimum 20 persen,¹⁰ sementara di sisi lain tidak ada upaya progresifitas kebijakan anggaran untuk memprioritaskan kebutuhan dasar rakyat miskin atas pendidikan.¹¹ Yang terjadi justru, sekali lagi disorientasi kebijakan anggaran, penghamburan dan korupsi yang akut.

Sayangnya, paradigma hukum keuangan negara dengan dimensi pertanggungjawaban hak asasi manusia, khususnya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya yang tidak menjadi perhatian paradigma neo-liberal dalam tata kelola keuangan, justru kian halus mensubversinya dengan teknologi mistifikasi melalui kapasitas dan kooptasi demokrasi elektoral, sebagai legitimasi politik demokratisasi yang menempatkan keuangan negara berada di tangan “para bandit dan broker” kebijakan. Tak begitu mengherankan, *the absence* itu pulalah melahirkan demikian mudah korupsi yang dilegalkan (*legalized corruption*).

¹⁰ Pasal 31 ayat (4) UUD 1945: Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

¹¹ Kewajiban negara untuk memajukan hak-hak asasi manusia, termasuk hak atas pendidikan tidak hanya ditegaskan dalam UUD 1945, melainkan telah pula diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, dimana merupakan produk kovenan internasional yang telah diratifikasi pemerintah Indonesia.

Refleksi kritis atas paradigma hukum keuangan daerah perlulah dilakukan, dan orientasi substantif (bukan sekadar prosedural) serta proses demokratisasi yang dibangun pun lebih mencerminkan konsistensi atas konstitusionalisme UUD 1945, yakni menjamin perluasan hak-hak rakyat.

Referensi Pustaka

- Abrahamsen, Rita (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York : Zed Books.
- Bello, Walden (2002) *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. London: Zed Books.
- Bello, Walden (2005a) “The Tragedy of Contemporary Democracy in The South”, *Focus on Trade*, Number 112, September 2005, Part 2, Bangkok-Thailand.
- Bendana, Alejandro (2004) “Good Governance” and the MDGs: Contradictory or Complementary”, *Paper presented at Institute for Global Network, Information and Studies (IGNIS) Conference*, Oslo, 20 September 2004.
- Derrida, Jacques (1973) “Difference”, *Speech and Phenomena and Other Essays on Husserl’s Theory of Signs*, trans. David B. Allison. Evanston: Northwestern University Press, pp. 129-160.
- Derrida, Jacques (1976) *Of Grammatology*, trans. Gayatri Chakravorty Spivak. Baltimore, MA and London: Johns Hopkins University Press.
- George, Susan (1995) “The World Bank and Its Concept of Good Governance”, *The Democratization of Disempowerment, The Problem of Democracy in the Third World*. London: Pluto Press.
- Hidayat, Syarif (2006) “Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah”, *Jurnal Hukum JENTERA*, Edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.

- IMF (2001) *Code of Good Practices on Fiscal Transparency (revised version, 28 February 2001)*, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>, diakses tanggal 5 April 2007.
- Lane, Jan Erik (1996) *Constitutions and Political Theory*. Manchester: Manchester University Press.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (2000) *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: LAN & BPKP.
- Pambudhi, P. Agung (2006) “Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi”, *Jurnal Hukum JENTERA*, Edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.
- Parasuraman, S et. al. (2004) *Good Governance: Resource Book*. Bangalore: Books for Change-ActionAid.
- Robinson, Richard (2004) “Neo-Liberalism and The Future World: Markets and The End of Politics”, *Inaugural address as Professor of Political Economy*, delivered on 5 February 2004 at ISS/Institute Social Studies, The Hague, Netherlands.
- Soekarwo (2005) *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Wignyosoebroto, Soetandyo (2002) “Hak-Hak Asasi Manusia Konstitusionalisme: Hubungan Antara Masyarakat dan Negara”, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam-HuMa.
- Wijoyo, Suparto (2005) *Otoda, Dari Mana Dimulai?* Surabaya: Airlangga University Press.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2004) *Anggaran Berbasis Kebutuhan Dasar Rakyat Miskin: Strategi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya melalui Kebijakan Penganggaran, Laporan Studi*. Surabaya: LBH Surabaya.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2006a) “Kekuasaan Tafsir dan Tafsir Kekuasaan Dalam Hukum”, *FORUM Keadilan Nomor 50*, 16 April 2006.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2006b) “What’s Wrong With ‘Good Governance’? A Human Rights Perspective on Governance Reform in Indonesia.” *Paper presented for The 1st Southeast Asian Studies project of 2006 on the topic “Indonesian Future in 2006”*, organized by the Southeast Asian Studies Program (SEAS) of the Liberal Arts Faculty of the Thammasat University, Thailand, 20th January 2006.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2006c) “Good Governance and Legal Reform in Indonesia”, *Thesis for Master of Arts Program in Human Rights*, Graduate Studies Faculty, Mahidol University, Bangkok.

*** R. Herlambang Perdana Wiratraman**

Menamatkan Sarjana Hukum (SH) di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya (1994-1998), dan kemudian menyelesaikan Master of Arts (MA) in Human Rights Program, di Graduate Studies Faculty, Mahidol University, Bangkok (2005-2006). Menulis sejumlah buku dan artikel yang diterbitkan di dalam maupun luar negeri, serta aktif mengembangkan gerakan dan pemikiran kritis tentang hukum melalui sejumlah lembaga organisasi rakyat dan non pemerintah. Kini, sehari-hari bekerja sebagai pengajar Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.