



## **REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK DI INDONESIA: KAJIAN PUSTAKA ATAS PERKEMBANGAN REGULASI DAN IMPLEMENTASINYA**

**Juli Elyandi, Nur Wahidah Agustin Siregar, Renny Maisyarah**

Fakultas Sosial Sain, Universitas Pembangunan Panca Budi

### **Abstrak**

Reformasi pengelolaan keuangan publik di Indonesia merupakan proses transformasi sistemik yang telah berlangsung secara bertahap sejak era reformasi pada akhir 1990-an. Kajian ini bertujuan menelaah perkembangan regulasi keuangan publik serta menganalisis sejauh mana implementasinya berjalan efektif di tingkat pusat maupun daerah. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi pustaka, penelitian ini menelusuri berbagai peraturan perundang-undangan, laporan pemerintah, dan literatur akademik yang relevan. Hasil kajian menunjukkan bahwa reformasi yang berpijak pada tiga pilar utama, yakni penganggaran berbasis kinerja, sistem perbendaharaan tunggal, dan akuntansi berbasis akrual, telah membawa perubahan signifikan dalam tata kelola keuangan negara. Namun demikian, sejumlah tantangan implementasi masih ditemukan, terutama menyangkut kapasitas sumber daya manusia, fragmentasi regulasi, dan kesenjangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Kajian ini menyimpulkan bahwa keberhasilan reformasi keuangan publik memerlukan komitmen berkelanjutan dari seluruh pemangku kepentingan, penguatan kelembagaan, serta harmonisasi regulasi yang konsisten dan terencana.

**Kata Kunci:** reformasi keuangan publik, pengelolaan keuangan negara, desentralisasi fiskal, regulasi keuangan, akuntabilitas publik.

### **PENDAHULUAN**

Pengelolaan keuangan publik merupakan salah satu pilar utama dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Kemampuan negara dalam

merencanakan, mengalokasikan, dan mempertanggungjawabkan keuangan secara transparan dan akuntabel mencerminkan kualitas demokrasi fiskal suatu bangsa. Di Indonesia, perjalanan

reformasi keuangan publik tidak dapat dipisahkan dari dinamika politik dan ekonomi yang melanda negeri ini pada penghujung abad ke-20.

Krisis moneter 1997 hingga 1998 menjadi titik balik yang mendorong Indonesia untuk melakukan pembenahan mendasar dalam sistem pengelolaan keuangan negara. Kondisi fiskal yang carut marut, minimnya transparansi anggaran, serta lemahnya akuntabilitas pejabat publik mendorong lahirnya serangkaian regulasi baru yang menjadi fondasi sistem keuangan publik modern di Indonesia.

Paket reformasi keuangan negara yang paling monumental diwujudkan melalui tiga undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga regulasi ini secara bersama-sama membentuk arsitektur baru sistem keuangan publik Indonesia yang berorientasi pada akuntabilitas dan transparansi.

Lebih dari dua dekade sejak regulasi tersebut disahkan, pertanyaan mengenai efektivitas implementasinya tetap relevan untuk dikaji. Berbagai perubahan telah terjadi, mulai dari penerapan anggaran berbasis kinerja, modernisasi sistem perbendaharaan, hingga implementasi akuntansi berbasis akrual. Namun di sisi lain, tantangan di lapangan masih terus muncul, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Kajian ini hadir untuk menelusuri trajektori perkembangan regulasi keuangan publik Indonesia sekaligus mengidentifikasi dinamika implementasinya secara kritis. Dengan menggunakan pendekatan studi pustaka, penelitian ini berupaya memberikan gambaran komprehensif yang dapat dijadikan rujukan bagi pengambil

kebijakan, akademisi, maupun praktisi di bidang keuangan publik.

## **RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, kajian ini merumuskan dua pertanyaan penelitian sebagai berikut:

Pertama, bagaimana perkembangan regulasi keuangan publik di Indonesia dari era pra-reformasi hingga era kontemporer? Pertanyaan ini diarahkan untuk memetakan evolusi kerangka hukum yang mengatur pengelolaan keuangan negara dan daerah secara kronologis dan sistematis.

Kedua, sejauh mana implementasi reformasi keuangan publik tersebut telah berjalan efektif, serta tantangan apa saja yang masih dihadapi dalam pelaksanaannya? Pertanyaan ini bertujuan mengevaluasi kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas pelaksanaan di lapangan, baik dari perspektif kelembagaan, sumber daya manusia, maupun aspek regulasi.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi pustaka atau kajian literatur. Studi pustaka dipilih sebagai metode utama karena tujuan penelitian ini bersifat eksploratoris dan analitis, yakni menelaah perkembangan kebijakan dan regulasi berdasarkan sumber-sumber dokumenter yang tersedia.

Sumber data dalam penelitian ini mencakup dua kategori utama. Pertama, sumber primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah, laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta dokumen resmi Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Kedua, sumber sekunder mencakup artikel jurnal ilmiah bereputasi, buku teks di bidang

keuangan publik dan administrasi negara, laporan lembaga internasional seperti Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF), serta hasil penelitian terdahulu yang relevan.

Proses pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran literatur secara sistematis pada basis data ilmiah Google Scholar, JSTOR, dan repositori institusional perguruan tinggi di Indonesia. Kata kunci yang digunakan antara lain reformasi keuangan publik, pengelolaan keuangan negara, desentralisasi fiskal, akuntabilitas anggaran, dan transparansi keuangan daerah.

Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis melalui tahapan identifikasi tema, kategorisasi temuan, dan sintesis kritis terhadap literatur yang berhasil dikumpulkan. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, yakni dengan membandingkan temuan dari berbagai dokumen dan literatur yang berbeda untuk memperoleh gambaran yang komprehensif dan berimbang.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Perkembangan Regulasi Keuangan Publik Indonesia**

Perjalanan regulasi keuangan publik Indonesia dapat dibagi ke dalam tiga fase historis yang saling berkaitan. Fase pertama adalah era pra-reformasi yang berlangsung hingga pertengahan 1990-an, di mana pengelolaan keuangan negara masih berlandaskan pada *Indische Comptabiliteitswet (ICW)* peninggalan kolonial Belanda tahun 1925. Regulasi warisan ini dinilai sudah tidak memadai karena tidak mencerminkan prinsip-prinsip tata kelola keuangan modern yang berorientasi pada akuntabilitas publik.

Fase kedua dimulai pasca krisis ekonomi 1998 dan ditandai dengan lahirnya paket reformasi keuangan negara pada tahun 2003 hingga 2004. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003

tentang Keuangan Negara meletakkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang transparan dan bertanggung jawab, mengatur ruang lingkup keuangan negara secara komprehensif, serta menegaskan peran Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 memperkenalkan konsep perbendaharaan negara yang modern melalui penerapan rekening kas tunggal negara atau *Treasury Single Account (TSA)* (Simanjuntak, 2010).

Fase ketiga merupakan era implementasi dan penyempurnaan yang berlangsung dari pertengahan 2000-an hingga saat ini. Pada fase ini, berbagai regulasi turunan diterbitkan untuk mengoperasionalkan ketentuan dalam undang-undang pokok, seperti peraturan pemerintah tentang pengelolaan keuangan daerah, standar akuntansi pemerintahan, dan pedoman penganggaran berbasis kinerja. Puncak dari fase ini adalah peralihan ke sistem akuntansi berbasis akrual penuh yang diwajibkan bagi seluruh entitas pemerintahan mulai tahun 2015 sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 (Mahmudi, 2016).

### **Tiga Pilar Utama Reformasi Keuangan Publik**

Reformasi keuangan publik Indonesia bertumpu pada tiga pilar strategis yang saling mendukung. Pilar pertama adalah penganggaran berbasis kinerja atau *Performance-Based Budgeting (PBB)*. Pendekatan ini mengalihkan fokus anggaran dari orientasi input semata menuju orientasi output dan outcome. Melalui penerapan PBB, setiap rupiah yang dianggarkan diharapkan mampu memberikan hasil yang terukur dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Mardiasmo (2018) menegaskan bahwa penganggaran berbasis kinerja bukan sekadar perubahan teknis, melainkan

perubahan paradigma dalam pengelolaan sumber daya publik.

Pilar kedua adalah modernisasi sistem perbendaharaan melalui penerapan Treasury Single Account. Dengan TSA, seluruh rekening pemerintah dikonsolidasikan dalam satu sistem terpadu yang memungkinkan pengelolaan kas yang lebih efisien dan transparan. Implementasi sistem ini didukung oleh Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) yang diperkenalkan secara bertahap mulai tahun 2014 (Kementerian Keuangan RI, 2015).

Pilar ketiga adalah penerapan akuntansi berbasis akrual yang menggantikan akuntansi berbasis kas. Akuntansi berbasis akrual memungkinkan pemerintah untuk menyajikan informasi keuangan yang lebih komprehensif, termasuk gambaran aset, kewajiban, dan kekayaan bersih negara secara lebih akurat. Penerapan standar ini mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 dan mulai berlaku efektif pada tahun 2015 (Bastian, 2014).

### **Implementasi di Tingkat Daerah dan Tantangan yang Dihadapi**

Desentralisasi fiskal yang diimplementasikan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya. Namun, kewenangan yang besar ini tidak selalu diiringi dengan kapasitas yang memadai.

Berbagai kajian menunjukkan bahwa implementasi reformasi keuangan di daerah masih menghadapi sejumlah hambatan serius. Pertama, kesenjangan kapasitas sumber daya

manusia antara pemerintah pusat dan daerah masih sangat signifikan. Banyak pemerintah daerah, terutama di wilayah tertinggal, kekurangan aparatur yang memiliki kompetensi memadai di bidang akuntansi dan keuangan publik (Halim, 2016).

Kedua, fragmentasi regulasi menjadi tantangan tersendiri. Tumpang tindih antara peraturan keuangan negara, peraturan daerah, dan regulasi sektoral kerap menimbulkan kebingungan dalam pelaksanaan di lapangan. Kondisi ini diperparah oleh seringnya perubahan regulasi yang tidak diimbangi dengan sosialisasi dan pelatihan yang memadai bagi aparatur daerah.

Ketiga, permasalahan opini audit laporan keuangan pemerintah daerah masih menjadi cerminan nyata dari tantangan implementasi ini. Meskipun tren opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK terus meningkat secara agregat, kesenjangan kualitas pelaporan keuangan antara daerah maju dan daerah tertinggal masih mencolok (BPK RI, 2022).

### **Evaluasi Kritis atas Capaian Reformasi**

Secara keseluruhan, reformasi keuangan publik Indonesia telah mencatat sejumlah capaian yang tidak dapat diabaikan. Peningkatan opini WTP atas laporan keuangan pemerintah pusat yang konsisten sejak tahun 2016, modernisasi sistem perbendaharaan, dan penguatan kerangka pengawasan internal melalui Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) merupakan bukti nyata kemajuan yang telah diraih.

Namun, keberhasilan teknis ini belum sepenuhnya berbanding lurus dengan perbaikan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa reformasi keuangan publik yang baik secara prosedural belum tentu secara otomatis

menghasilkan tata kelola yang substantif. Diperlukan sinergi antara reformasi sistem keuangan dengan reformasi birokrasi yang lebih luas, termasuk penguatan integritas aparatur dan budaya akuntabilitas publik.

Korupsi di sektor keuangan publik juga masih menjadi ancaman nyata. Temuan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang secara konsisten mengungkap kasus korupsi di sektor pengadaan barang dan jasa serta pengelolaan dana transfer daerah menunjukkan bahwa reformasi kelembagaan formal belum cukup tanpa disertai penegakan hukum yang konsisten dan budaya antikorupsi yang kuat.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Reformasi pengelolaan keuangan publik di Indonesia telah menempuh perjalanan panjang yang ditandai oleh transformasi regulasi yang fundamental. Dari warisan regulasi kolonial menuju sistem keuangan publik modern yang berorientasi pada akuntabilitas dan transparansi, Indonesia telah membuktikan kemampuannya dalam melakukan reformasi kebijakan secara sistemik.

Tiga pilar reformasi, yakni penganggaran berbasis kinerja, sistem perbendaharaan tunggal, dan akuntansi berbasis akrual, telah memberikan fondasi yang kokoh bagi modernisasi tata kelola keuangan negara. Peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah dan penguatan sistem pengawasan internal menjadi indikator yang menggembirakan dari capaian reformasi ini.

Meski demikian, kesenjangan kapasitas antara pemerintah pusat dan daerah, fragmentasi regulasi, serta persistensi praktik korupsi menjadi tantangan yang belum terselesaikan. Keberhasilan reformasi keuangan publik pada akhirnya tidak hanya bergantung

pada kelengkapan regulasi, tetapi juga pada kualitas implementasi, komitmen politik, dan budaya tata kelola yang berintegritas.

### Saran

Berdasarkan temuan kajian ini, terdapat beberapa rekomendasi yang dapat diajukan. Pertama, pemerintah perlu memperkuat program pengembangan kapasitas aparatur keuangan daerah secara berkelanjutan dan terstruktur, terutama di daerah dengan keterbatasan sumber daya. Investasi pada sumber daya manusia di bidang ini merupakan prasyarat yang tidak dapat ditawar.

Kedua, harmonisasi regulasi keuangan publik perlu menjadi prioritas agenda reformasi ke depan. Upaya penyederhanaan dan konsolidasi regulasi yang tumpang tindih akan meningkatkan kepastian hukum dan kemudahan implementasi di lapangan.

Ketiga, diperlukan penguatan sistem pengawasan yang tidak hanya bersifat formal prosedural tetapi juga substantif berbasis risiko. Penguatan peran APIP dan BPK dalam mendeteksi potensi penyimpangan secara dini akan meningkatkan efektivitas pencegahan korupsi di sektor keuangan publik.

Keempat, untuk penelitian mendatang, disarankan agar kajian serupa dilakukan dengan pendekatan empiris kuantitatif untuk mengukur dampak nyata reformasi keuangan publik terhadap kinerja fiskal daerah dan kualitas pelayanan publik secara lebih terukur.

## DAFTAR PUSTAKA

Bastian, I. (2014). *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar* (Edisi Ketiga). Jakarta: Erlangga.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2022). *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2022*. Jakarta: BPK RI.

Halim, A. (2016). Akuntansi Keuangan Daerah (Edisi Keempat). Jakarta: Salemba Empat.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2015). Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2014 (Audited). Jakarta: Kemenkeu RI.

Mahmudi. (2016). Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta: UII Press.

Mardiasmo. (2018). Akuntansi Sektor Publik (Edisi Terbaru). Yogyakarta: Andi Offset.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123.

Simanjuntak, B. H. (2010). Penerapan Akuntansi Berbasis Akrua di Sektor Pemerintahan di Indonesia. Makalah disampaikan dalam Kongres XI Ikatan Akuntan Indonesia. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

World Bank. (2007). Spending for Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities. Indonesia Public Expenditure Review 2007. Washington DC: The World Bank.

World Bank. (2020). Indonesia Public Finance Review: Fiscal Policy for Investment and Growth. Washington DC: The World Bank Group.

Yustisia, T. V. (2019). Desentralisasi Fiskal dan Ketimpangan Antar Daerah di Indonesia: Tinjauan Kebijakan dan Implementasi. Jurnal Keuangan dan Perbankan, 23(2), 187-201. <https://doi.org/10.26905/jkdp.v23i2.2855>