

TESIS

POLITIK PENYUSUNAN ANGGARAN PUBLIK

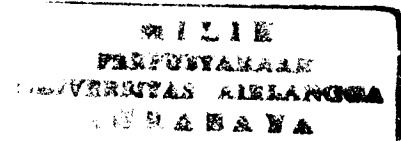
(Studi Interaksi Aktor-Aktor Dalam Pengambilan Keputusan Anggaran Publik Pada Pemerintah Propinsi Jawa Timur)



Oleh :

PUNG KARNANTOHADI
NIM : 090310660-L

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006



POLITIK PENYUSUNAN ANGGARAN PUBLIK

**(Studi Interaksi Aktor-Aktor Dalam Pengambilan Keputusan Anggaran
Publik Pada Pemerintah Propinsi Jawa Timur)**

TESIS

**Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Manajemen Pemerintahan
dan Politik Lokal Pada Program Pascasarjana
Universitas Airlangga**



Oleh :

**PUNG KARNANTOHADI
NIM : 090310660-L**

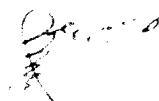
**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**

Lembar Pengesahan

**TESIS INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 10 PEBRUARI 2006**

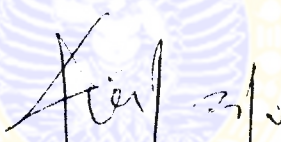
Oleh :

Pembimbing I



Drs. Haryadi, M.Si
NIP. 131653466

Pembimbing II



Drs. Bintoro Wardiyanto, MS
NIP. 131801405

Mengetahui :

Ketua Program Studi



Prof. Dr. L. Dyson., Drs. MA
NIP. 130937724

Telah diuji pada

Tanggal : 17 Pebruari 2006

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Drs. Priyatmoko, MA

Anggota : 1. Drs. Haryadi, M.Si
2. Drs. Bintoro Wardiyanto, MS
3. Dr. Falih Suaedi
4. Drs. Wisnu Pramuntanto, MA
5. Drs. Gitadi Tegas S., MA



UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur kehadiran Allah Yang Maha Kasih karena hanya atas berkat dan perkenanNya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini, yang merupakan salah satu persyaratan untuk mencapai derajat kesarjanaan Strata-2, pada Program Studi Ilmu Ilmu Sosial Universitas Airlangga. Tesis ini berupaya untuk memaparkan dan menganalisis mengenai berbagai fenomena normatif maupun politis tentang proses politik penyusunan anggaran publik pada Pemerintah Propinsi Jawa Timur.

Tema kajian terhadap permasalahan politik penyusunan anggaran publik memiliki relevansi faktual dan pembenaran teoritis seiring dengan bergulirnya pelaksanaan otonomi daerah. Penulisan Tesis ini memberikan gambaran umum mengenai proses penyusunan anggaran publik serta interaksi yang terjadi didalamnya. Selesaiannya penulisan Tesis ini tidak terlepas dari sumbangsih dari banyak pihak. Untuk itulah dalam kesempatan ini penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Soekarwo, SH, M.Hum, Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur, yang telah memberikan kesempatan berharga, dukungan dan dorongan kepada saya untuk dapat menimba ilmu di Universitas Airlangga Surabaya. Semoga beliau sekeluarga selalu dalam lindungan Tuhan Yang Maha Kasih.
2. Bapak Drs. Sjahrazad Masdar, MA, Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan Propinsi Jawa Timur atas kesempatan yang diberikan untuk mengikuti program Manajemen Pemerintah dan Politik Lokal (MPPL) di Universitas Airlangga Surabaya.
3. Bapak Drs. H. Akhmad Sukardi, MM, Kepala Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur, yang telah banyak memberikan dukungan dan fasilitas dalam menyelesaikan studi ini.
4. Bapak Drs. Haryadi, M.Si, selaku Pembimbing I dan Bapak Drs. Bintoro Wardiyanto, MS, selaku Pembimbing II, yang senantiasa memberikan dukungan dan dorongan serta wejangan keilmuan yang sangat berharga. Peran kedua beliau dalam proses bimbingan studi maupun penulisan Tesis ini tidaklah ternilai harganya, sehingga tidak mungkin dapat saya balas selain dengan ucapan terima kasih yang tulus dari hati yang terdalam.
5. Bapak Drs. Priyatmoko, MA, Bapak Dr. Falih Suaedy, dan Bapak Drs. Wisnu Pramutanto, M.Si, Bapak Drs. Gitadi Tegas S., M.Si, yang telah menjadi tim penguji proposal penelitian maupun Tesis dengan berbagai masukan yang sangat berarti untuk penyempurnaan penulisan Tesis ini.

6. Terima kasih yang tidak terhingga saya ucapkan juga kepada semua bapak dan ibu dosen Program Studi Manajemen Pemerintahan dan Politik Lokal pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya yang telah banyak memberikan sumbangsih keilmuan.
7. Terima kasih yang sama saya ucapkan pula kepada Bapak, Totok Soewarto, SH, M.Si, Bapak Bobby Soemiarsono, SH, M.Si, Ibu Dra. Pudji Astuti dan rekan-rekan Sub Dinas Penyusunan Program Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur yang telah banyak memberikan kesempatan dan kelonggaran kepada kami dalam membagi waktu antara kerja dan studi serta para informan dan narasumber penelitian yang telah banyak memberikan bantuan selama pelaksanaan penelitian untuk penyusunan dan penulisan Tesis ini. Kepada jajaran Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur, Badan Perencanaan Propinsi Jawa Timur, Biro Keuangan serta Sekretariat DPRD Propinsi Jawa Timur serta teman-teman di Bagian Bina Program Pemkot Surabaya, saya mengucapkan pula terima kasih yang setinggi-tingginya.
8. Kepada istriku Margaretha Sari Prananingrum, SH dan anak-anakku Khristophorus Gerin Novendra dan Gregorius Khrisna Renanda tercinta saya ucapkan terima kasih atas segala dukungan dan pengorbanannya selama ini. Keceriaan dan kebersamaan, suka dan duka yang kita alami bersama selama ini telah menjadi motivasi tersendiri untuk keberhasilan studi ini. Kepada Mama Threes Narkim (Bu Hadi), Bapak Paulus Sukahar dan Ibu MG. Sutiyah, mohon doa restunya semoga saya dapat mengembangkan ilmu ini di masa-masa yang akan datang.
9. Kepada semua sahabat dan teman-teman Mahasiswa Program Studi Manajemen Pemerintahan dan Politik Lokal dan semua kolega yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam kesempatan ini yang telah banyak memberikan bantuan untuk keberhasilan saya menyelesaikan pendidikan Program Magister ini saya ucapkan terima kasih secara tulus.

Akhir kata, semoga amal baik semua pihak tersebut yang telah mendukung pelaksanaan pendidikan Program Manajemen Pemerintahan dan Politik Lokal di Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya dan terselesaikannya penulisan Tesis ini, baik langsung ataupun tidak langsung, mendapatkan berkat serta rahmat dari Tuhan Yang Maha Esa. Amin.

Surabaya, 17 Pebruari 2006

Penulis

SUMMARY

*(Study on Interaction of the Actors in Decision Making for Public Budgeting
in Administration of East Java Province)*

This research is intended to find out the political process in the public budgeting in Administration of East Java Province. This research applies the theories on public policy, public options, political economy, civil society and budgets by *Randall B. Ripley, Allend Drazen, Wildavsky, Rubins, and Mardiasmo*. Pursuant to its focus, this research uses the **Descriptive Method** to describe the condition of subject and object of research based on the visible facts and the facts as what they are (fact finding). The data are collected by using observation, interview and documentation techniques.

The conclusions obtained from this research are as follows: **First**, the institutional mechanism in the public budgeting is a process involving the *stakeholders*, therefore the policy produced constitutes the result of argumentation process among the parties concerned. Thus, it is quite understandable if it is only the power and (institutional) strata having the political access and capable of playing at the power circle who will obtain the accumulation of profits. In addition, the instruments applied as reference still adopts the previous regulations. The Administration of East Java Province has not yet fully implemented the Law No. 17 the year 2003 on the State Financing, the Law No. 25 the year 2004 on National Development Planning System, and also the Government Regulation No. 58 the year 2005 on Management of the Regional Finance. Consequently, up to this Fiscal Year 2006, the preparation of public budget in East Java Province is still in transitional period. **Second**, the interaction among actors involving in decision making for public budgeting still indicates the domination by the executives in the process of public budgeting (APBD = Regional Revenue and Expenditure Budget), Government interaction (executive and legislative), private sector and civil society in the process of formulating the public budgeting policy at the East Java Provincial Administration has not yet been optimum. The products of public budgeting policy are significantly determined by the elites involved in such process, in which the policy produced is significantly determined by the authority they have, the interests and the competition occurring among the parties proposing the budget plan, the party processing the proposals and the party legitimizing the policy formula, as well as the party receiving the profit or loss from such a policy.

Based on the aforesaid conclusions, some recommendations are proposed with the hope they will be useful to be applied as materials to be considered in the scheme of developing the discourse about the process in the public budgeting in the framework of implementing the *good governance* in East Java Province. **First**, institutionally the process of the public budgeting, especially at the era of autonomy at present, has a very strategic position. It determines not only allocation of the resources optimally, but further is also able to lead the way into fulfillment of real needs of the communities which finally come to the improvement of people living quality. It is for this reason that the involvement or synergy of the stakeholders

available at the regions are really much needed. Or, in other words, the Regional Government needs to open the opportunity for the other actors (in this respect the private sector, legislative, NGO, Press and the like) to take part in every available process of policy making, by directing it into the more democratic and more participatory process of policy making, so that the interaction established among the *stakeholders* will mutually influence each other for the achievement of joint interests. **Second**, the provision of instruments, procedures and work mechanism which are sufficient, simple and applicable and followed by improvement in substance of process and mechanism in planning and in the public budgeting process will enable us to achieve the principles of representative, transparency, accountability and the active role of communities as the actors of development. In this context, the Regional Government needs to issue regulations enabling the involvement of all *stakeholders* in formulating the strategic policies at the region, adjusted to the regional condition as well as to the community characters.



ABSTRAK

POLITIK PENYUSUNAN ANGGARAN PUBLIK

(Studi Interaksi Aktor-Aktor Dalam Pengambilan Keputusan Anggaran Publik Pada Pemerintah Propinsi Jawa Timur)

Penyusunan anggaran publik berkaitan dengan bagaimana mengalokasikan sumberdaya keuangan yang terbatas, seperti halnya kegiatan penyusunan anggaran publik ini bersifat teknis, akan tetapi dalam prakteknya tidak bisa sepenuhnya terlepas dari kepentingan-kepentingan politis. Karena penyusunan anggaran pada dasarnya merupakan upaya untuk mengalokasikan sumber-sumber dana yang terbatas di dalam berbagai alternatif kebijakan yang ada, yang harus diperhatikan adalah kesesuaian hubungan antara perencanaan dan penyusunan anggaran di dalam proses alokasi sumber-sumber dana, masalah akan muncul ketika perencanaan diperlukan untuk jangka waktu yang melebihi satu tahun fiskal. Dalam kondisi demikian perencanaan dan anggaran publik jelas harus dipisah secara tegas. Pemisahannya mencakup pembagian kewenangan pada tingkat pengambilan keputusan dan administrasi. Pada tingkat pengambilan keputusan, akan muncul perebutan kewenangan diantara eksekutif dan legislatif. Beberapa pakar berpendapat bahwa perencanaan sebaiknya dilakukan oleh eksekutif agar bisa dipastikan bahwa perencanaan yang disusun komprehensif dan konsisten. Sementara itu legislatif berwenang mengkaji perencanaan yang disusun eksekutif untuk kepentingan-kepentingan para konstituennya. Pada tingkat administrasi, kewenangan harus dibagi antara pengelola keuangan dan bagian perencanaan. Alokasi sumber-sumber biasanya menjadi kewenangan pengelola keuangan. Sementara itu bagian perencanaan tahu pasti bahwa tanpa kewenangan resmi untuk mengatur pengalokasian sumber-sumber dana, rencana-rencana yang disusunnya tidak akan lebih dari sekedar konsep-konsep diatas kertas saja.

Kata Kunci : Penyusunan Anggaran Publik, Interaksi Aktor-Aktor

ABSTRACT

THE POLITICS OF PUBLIC BUDGETING PROCESS

*(Study on Interaction of the Actors in Decision Making for Public Budgeting
in Administration of East Java Province)*

Public budgeting process is related to the procedure on how to allocate the limited financial resources. Apparently, this public budgeting is under the technical nature, however in practice it is not fully freed from the political interests. Considering that the budgeting process basically constitutes the efforts to allocate the limited financial resources in various available policy alternatives, then the thing needs to be maintained and taken care of is the harmony in relation between the planning and the preparation of budget in the process of financial resources allocation. A problem will arise when a planning is required for the period exceeding one fiscal year. Under such a condition, the planning and public budgeting must be explicitly separated. The separation covers the distribution of authority at the levels of decision making and administration. At the level of decision making, there will be the authority struggle between the executive and legislative. Some experts are in the opinion that the planning should be better conducted by the executive in order to be able to confirm that the prepared plans are comprehensive and consistent. Meanwhile, the legislative is entitled to study or review the planning prepared by the executives for the benefits of their constituents. At the administrative level, the authority must be shared between the financial management and the planning. Resources allocation usually becomes the authority of the financial management. Meanwhile, the planning division should certainly know that without official authority to regulate the allocation of financial resources, the plans that they have prepared will not work and they are not more than just the concepts on the paper only.

Key-Words: *Public Budgeting Process, Interaction of the Actors.*

DAFTAR ISI

Sampul Depan	i
Sampul Dalam	ii
Prasyarat Gelar	iii
Persetujuan	iv
Penetapan Panitia	v
Ucapan Terima kasih	vi
Ringkasan	viii
Abstrak	xii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Penelitian Terdahulu	13
2.1.1 Ira Sharkansky	13
2.1.2 Mardiasmo	14
2.2. Landasan Teori	16
2.2.1 Pendekatan Kebijakan Publik	16
2.2.2 Pendekatan Pilihan Publik	21
2.2.3 Pendekatan Ekonomi Politik	23
2.2.4 Pengertian Civil Society	31
2.2.3 Pengertian Anggaran dan Penganggaran	38
BAB III KERANGKA KONSEPTUAL PENELITIAN	
3.1. Kerangka Konseptual Penelitian	47
BAB IV METODE PENELITIAN	
4.1. Jenis Penelitian	50
4.2. Unit Analisis	51
4.3. Subyek dan Jenis Data	52
4.4. Tahap dan Prosedur Penelitian	55
4.5. Teknik Pengumpulan Data	56
4.6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	57
4.6. Definisi Konseptual dan Operasional	58

BAB V	DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN	
5.1.	Wilayah Propinsi Jawa Timur	62
5.2.	Struktur Organisasi Pemerintah Propinsi Jawa Timur	67
5.3.	Institusi Yang Bertanggungjawab Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik	70
5.4.	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	73
5.4.	Sumber-Sumber Keuangan Pemerintah Propinsi Jatim	82
BAB VI	PEMBAHASAN DAN ANALISIS DATA	
6.1.	Perspektif Historis Penyusunan Anggaran Publik	93
6.2.	Mekanisme Kelembagaan Penyusunan Anggaran Publik (APBD)	108
6.2.1	Keterkaitan antara Perencanaan dan Penyusunan Anggaran	108
6.2.2	Proses Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Publik (APBD)	118
6.3	Interaksi Aktor-Aktor Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik	168
6.3.1	Pengaruh Politik pada Anggaran Publik	168
6.3.2	Pola Interaksi Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik	179
6.3.3	Membangun Kemitraan Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik	225
BAB VII	PENUTUP	
7.1.	Simpulan	229
7.2.	Saran	231
DAFTAR PUSTAKA	233

DAFTAR TABEL

Tabel 5.1	: Komposisi Fraksi-Fraksi Di DPRD Jawa Timur Periode 2004-2009	78
Tabel 5.2	: Komposisi Anggota Komisi C (Keuangan) Di DPRD Jawa Timur Periode 2004-2009	79
Tabel 5.3	: Komposisi Anggota Panitia Anggaran Legislatif Di DPRD Jawa Timur Periode 2004-2009	81
Tabel 5.4	: Penerimaan Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2000 s.d 2005 Seluruh Sektor Penerimaan Daerah	92
Tabel 6.1	: Jadwal Perencanaan Anggaran Publik Di Jawa Timur ...	133
Tabel 6.2	: Perbedaan Pengelolaan Anggaran Publik	147



DAFTAR GAMBAR

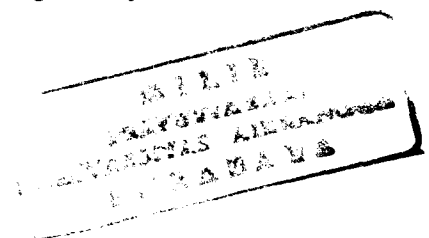
Gambar 3.1	: <i>Stakeholder</i> Dalam Pengelolaan Anggaran Publik	48
Gambar 5.1	: Peta Posisi Geografis Propinsi Jawa Timur	62
Gambar 5.2	: Sumber-Sumber Penerimaan Daerah	83
Gambar 5.3	: Pendapatan Asli Daerah (PAD) Jawa Timur Sektor Pajak Daerah Tahun Anggaran 2000 s.d 2005	84
Gambar 5.4	: Pendapatan Asli Daerah (PAD) Jawa Timur Sektor Retribusi Daerah Tahun Anggaran 2000 s.d 2005	84
Gambar 5.5	: Pendapatan Asli Daerah (PAD) Jawa Timur Sektor Hasil Laba BUMD dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Tahun Anggaran 2000 s.d 2005	85
Gambar 5.6	: Pendapatan Asli Daerah (PAD) Jawa Timur Sektor Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah Tahun Anggaran 2000 s.d 2005	85
Gambar 5.7	: Pendapatan Asli Daerah (PAD) Jawa Timur Seluruh Sektor Pungutan Tahun Anggaran 2000 s.d 2005	86
Gambar 5.8	: Data Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak Tahun Anggaran 2000 s.d 2005	87
Gambar 5.9	: Dana Alokasi Umum Tahun Anggaran 2001 s.d 2005	88
Gambar 5.10	: Dana Alokasi Penyeimbang Tahun Anggaran 2001 s.d 2005	88
Bagan 6.1	: Mekanisme Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Publik APBD)	123
Bagan 6.2	: Susunan APBD	148
Bagan 6.3	: Hubungan Antara Lingkungan, Proses, Hasil Akhir dan Strategi Penyusunan Anggaran	169
Bagan 6.4	: Penyusunan Anggaran Publik Secara Teknis dan Politis ..	176
Bagan 6.5	: Hubungan Timbal Balik Antar Aktor (Lembaga) Yang Terlibat Dalam Proses Penyusunan Anggaran	185
Gambar 6.6	: Pola Interaksi Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik Di Lembaga Eksekutif	197
Gambar 6.7	: Pola Interaksi Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik Di Lembaga Legislatif	211

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah secara formal dikonsepsikan berdasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Daerah punya kewenangan dan keleluasaan membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Artinya, otonomi daerah bukan sekadar otonomi pemerintah daerah, tetapi lebih dari itu, juga otonomi bagi masyarakat daerah. Otonomi daerah sendiri secara konseptual bertujuan menjadikan penyelenggaraan pemerintahan lebih efisien dan transparan. Daerah memiliki keleluasaan untuk menjalankan sebuah kewenangan sesuai dengan kondisi, kebutuhan, dan kemampuan daerah. Dalam menerjemahkan kondisi, kebutuhan, dan kemampuan daerah, tentu saja pemerintah daerah tidak bisa berjalan sendiri. Ada keharusan keterlibatan masyarakat. Sebagai pihak yang terkena dampak sebuah kebijakan, masyarakat selangkahnya ikut menentukan apa yang menjadi kebutuhannya.

Semangat otonomi daerah menurut Yuwono (2003) pada dasarnya hendak meletakkan agenda pembaharuan pada tiga kaki, yakni: *pertama*, masyarakat (*stakeholders*); *kedua*, parlemen daerah (DPRD/Legislatif); dan *ketiga*, pemerintah daerah (Eksekutif/Birokrasi) yang harus bisa berpijak pada kepentingan masyarakat. Ketiga unsur ini sangat diperlukan dalam membangun terselenggaranya suatu sistem pemerintahan yang berjalan secara demokratis sekaligus berfungsi sebagai alat pengendali untuk lebih terjaminnya kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk memperbaiki tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.



Peranan ketiga unsur tadi diperlukan secara terintegrasi dan lengkap guna menghindari adanya dominasi antara satu dengan lainnya. Sebab apabila terjadi dominasi dari salah satu terhadap lainnya maka dapat dipastikan jalannya roda pemerintahan di daerah akan mengalami *stagnansi* dan pada gilirannya akan mengganggu sistem yang dicita-citakan melalui UU Otonomi Daerah. Dengan adanya keseimbangan dalam hubungan antara Pemda, DPRD, dan Masyarakat sebagaimana dikemukakan di atas maka diharapkan akan tercipta suatu sinergi yang mampu membangun demokrasi seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah. Dalam era otonomi daerah saat ini, salah satu aspek yang harus diperhatikan dengan seksama adalah masalah pengelolaan anggaran publik. Anggaran publik (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah, dan mempunyai posisi yang sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pelaksanaan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Untuk mencapai hal tersebut, anggaran publik harus diorientasikan pada kepentingan masyarakat (*client centered*) yang menuntut transparansi informasi anggaran kepada publik (masyarakat) dan termuat dalam laporan keuangan daerah.

Anggaran publik menurut Kunarjo (2003) diputuskan melalui keputusan politik, sedangkan perhitungan dan analisis di dalamnya merupakan "*amunisi*" dalam proses pembuatan keputusan tersebut. Penyusunan anggaran publik dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain faktor sosial, ekonomi, dan politik. Faktor-faktor itu pada prinsipnya melibatkan unsur pemerintah, legislatif, masyarakat/pelaku ekonomi. *Pertama*, unsur pemerintah biasanya berhubungan dengan penyusunan dan pengambilan keputusan tentang anggaran; *kedua* unsur legislatif berhubungan dengan pertanggungjawaban anggaran kepada rakyat yang telah memilihnya; *ketiga* unsur masyarakat/pelaku ekonomi berhubungan dengan pemilik dana dan pengguna dana

serta berhubungan dengan masalah produksi, atau pemenuhan kebutuhan manusia atas barang dan jasa. Setiap unsur mempunyai kepentingan yang berbeda dan akan saling mempertahankan kepentingan tersebut menurut kekuatan mereka masing-masing.

Anggaran publik mempunyai beberapa karakteristik yang membuatnya sarat dengan masalah politik. Pemerintah menyusun anggaran secara teknis dengan kriteria efisiensi dan profesional, biasanya pejabat yang menyusun anggaran publik mempunyai pendidikan yang khusus dalam mendalami masalah anggaran, tetapi perhitungan yang telah disusun secara teknis dan profesional kadang-kadang sulit disajikan secara rasional akibat adanya intervensi dari unsur-unsur politik. Di sini akan saling berhadapan antara penyusun anggaran yang profesional dan para politisi yang bekerja dengan pertimbangan politik. Dengan kata lain, terdapat batasan antara keputusan yang bersifat teknis dari para penyusun anggaran dan yang bersifat politis dari para politisi atau, dalam hal ini, anggota legislatif. Pertentangan antar unsur-unsur yang berkepentingan berkenaan dengan anggaran bisa dimengerti, karena posisi anggaran yang strategis. Posisi strategis anggaran publik yang dimaksud adalah bahwa ia diharapkan mampu menanggulangi masalah ekonomi dan sosial, seperti masalah yang berhubungan dengan investasi, inflasi, neraca pembayaran, kesempatan kerja, kemiskinan, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya (Kunarjo, 2003).

Ruang lingkup regulasi di dalam pelaksanaan desentralisasi memang banyak dan menyangkut berbagai bidang kehidupan di daerah. Salah satu butir penting di dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah pengaturan mengenai anggaran publik. Anggaran publik dalam abstraksi ini merupakan materi yang akan menjadi pembahasannya, mengingat anggaran publik sebagai pendukung dari beroperasinya sistem pemerintahan di daerah. Anggaran publik ini pembiayaannya berasal dari

Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Pinjaman.

Sejak tahun 1999 banyak perubahan dalam kebijakan daerah di Indonesia. Salah satu yang terpenting adalah diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang ini merupakan landasan utama bagi desentralisasi pemerintahan dengan memberikan kewenangan pada daerah untuk mengelola berbagai urusan pemerintahan, kecuali urusan pertahanan, keamanan, kehakiman, keagamaan, internasional, dan moneter. Konsekuensinya, daerah menyelenggarakan urusan yang sangat luas terutama dalam pengelolaan sumber daya alam, sumber daya keuangan dan penyediaan pelayanan publik.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu aspek yang dibahas oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang baru adalah mengenai perencanaan dan penganggaran daerah.

Dasar hukum perencanaan dan penganggaran daerah yang dapat dijadikan rujukan, antara lain :

- 1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terutama pasal 17-20;
- 2) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional terutama pasal 21-27;
- 3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terutama pasal 150-154 dan pasal 179-199;

- 4) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terutama pasal 66-86.

Merujuk keempat undang-undang tersebut di atas, maka perencanaan dan penganggaran daerah terutama dari segi prosesnya akan menjadi kewenangan daerah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005. Akan tetapi petunjuk teknis pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut sampai saat ini belum ada, sehingga secara operasional, asas umum dan pendekatan kinerja dalam perencanaan dan penganggaran daerah masih mempergunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD yang secara rinci mengatur substansi dan proses yang harus ditempuh oleh pemerintah daerah agar perencanaan dan penganggaran sesuai dengan asas umum dan pendekatan kinerja.

Beberapa fenomena empiris yang terkait dengan permasalahan anggaran publik, antara lain :

“Adanya dugaan percaloan anggaran yang dilakukan oleh anggota Panitia Anggaran DPR RI dengan melibatkan beberapa kepala daerah dan “orang luar”, hal tersebut diungkap oleh Drs. M. Darus Argap, saat ini proses penyelidikan masih terus dilakukan oleh Badan Kehormatan (BK) DPR RI bekerja sama dengan KPK.” (*Kompas, Jawa Pos dan Surya, September 2005*)

Data tersebut di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik khususnya mengenai anggaran publik baik di tingkat pusat maupun daerah selalu bersifat kontekstual. Sifat kontekstual ini di antaranya karena adanya muatan politik tertentu pada setiap kebijakan. Atas dasar argumen ini, maka kebijakan yang melahirkan anggaran publik itu sudah pasti penuh dengan muatan politik. Lebih dari itu, karena melibatkan lensa

persepsi (atau ideologi), kebijakan publik juga menyangkut persoalan nilai (*values*). Lewat kebijakan yang sarat dengan nilai itulah, menurut Stewart (1997: 165) dibuat berbagai keputusan penting mengenai siapa yang kalah, siapa yang menang, siapa yang akan memperoleh rejeki pembangunan (dan berapa banyak), dan siapa yang tidak. Karena itulah proses perumusan kebijakan, implisit atau eksplisit, sesungguhnya merupakan sebuah pilihan politik (*political choice*).

Sebagaimana pendapat yang diungkapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Taufiq Effendi (2005):

“... bahwa untuk penetapan besarnya anggaran, banyak instansi yang melakukannya berdasarkan hasil negosiasi dengan otoritas perencanaan dan anggaran, tanpa dasar yang jelas. Negosiasi yang berlangsung mulai di lingkungan internal instansi tingkat daerah, hingga di tingkat pusat bahkan sampai di DPR dan DPRD. “Fokus pertanggungjawabannya pada kemana uang itu dibelanjakan, tanpa informasi nilai manfaat. Akibatnya, banyak sekali pemborosan dana-dana untuk berbagai kegiatan yang tidak prioritas dan tidak berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat.”

Menurut Fitriyah (2003) hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam wujud kewajiban Kepala Daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban (LPJ Tahunan atau LPJ Masa Akhir Jabatan) sangat signifikan dengan kemudahan-kemudahan lolosnya alokasi anggaran untuk legislatif maupun eksekutif. Oleh karena itu apabila ada “ketidakdewasaan” legislatif dalam melaksanakan fungsi anggaran (*budget*), maka sangat mungkin pemerintah daerah (eksekutif) memilih mengabdikan “kemauan” legislatif. Dimungkinkan juga keduanya (eksekutif dan legislatif) “bekerjasama” menggunakan kekuasaan secara sepihak dalam menyusun anggaran publik. Akibatnya alokasi anggaran untuk pembangunan yang berpihak kepada kepentingan publik persentasenya kecil.

Dalam perspektif ekonomi politik, permasalahan mendasar yang terjadi selama ini adalah adanya kesenjangan informasi (*information asymmetry*) yang sangat tinggi di antara eksekutif-legislatif, legislatif-masyarakat, dan eksekutif-masyarakat. Kesenjangan informasi menunjukkan adanya penguasaan informasi yang lebih lengkap di satu pihak, sementara di pihak lain sangat sedikit atau bahkan tidak ada. Eksekutif adalah pihak yang paling unggul, terutama untuk perencanaan anggaran. Keunggulan informatif ini seringkali menimbulkan bias dalam pembuatan usulan kebijakan ke legislatif sehingga bila legislatif “lengah”, maka banyak anggaran yang tidak efektif dan efisien. Uniknyanya, ketika legislatif mendelegasikan kewenangan untuk perancangan dan penyusunan anggaran kepada eksekutif, nyaris tak ada kontrol sama sekali. Meskipun secara politik ada wakil-wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan yang bertugas melakukan kontrol atas kerja pemerintah. Kontrol masyarakat terhadap pengelolaan dana publik, merupakan bagian dari proses pemerintahan yang baik (*good governance*). Tidak saja terhadap eksekutif sebagai pelaksana dan pengelola dana publik tetapi juga kontrol terhadap wakil-wakilnya yang duduk di DPR/DPRD. Mengenai keterlibatan masyarakat pendapat yang menarik disampaikan Soekarwo (2005) yang menyatakan bahwa:

”idealnya jika masyarakat diharuskan memenuhi kewajibannya, sebaliknya pemerintah juga harus transparan dalam pelaporan keuangan, informasi pelaporan keuangan secara resmi perlu untuk menjaga transparansi akuntabilitas penggunaan dana sesuai dengan ketentuan yang berlaku, karena begitu anggaran itu masuk ke kas daerah maka segala sesuatunya hendaknya diinformasikan kepada masyarakat untuk apa saja dana tersebut. Namun kenyataannya akuntabilitas sementara ini hanya akuntabilitas terhadap atasan saja bukan kepada rakyat. Konsepnya adalah institusi mengetahui tetapi laporan antara yang di belakang dan di depan berbeda lagi. Sekarang kita tidak bisa seperti itu lagi, harus transparan.”

Fenomena yang terjadi selama ini sangat bertolak belakang dengan kondisi yang dicita-citakan, pembangunan politik dan ekonomi yang diharapkan bermanfaat

bagi masyarakat melalui pemberdayaan dan kekuatan yang ditumpukan kepada lembaga DPR/DPRD, akan tetapi legislatif terkesan tidak memiliki kapasitas sebagai lembaga perwakilan. Hal ini menurut Purwasito (2002) ditandai dengan berbagai masalah di seputar perilaku anggota DPR/DPRD yang sering “*over acting*” dengan kekuasaan yang diberikan kepadanya, misalnya mengatur dan menetapkan anggaran belanja sendiri, ditandai dengan adanya kenaikan gaji beberapa kali, tunjangan-tunjangan baru yang lebih dipikirkan, kunjungan ke luar negeri yang diutamakan, dana mobil dan mobilitas yang diputuskan, semua menjadi sorotan masyarakat. Opini yang berkembang di masyarakat menyebutkan bahwa tugas pokok anggota legislatif bukan untuk mensejahterakan rakyat tapi justru untuk mereka yang mengendalikan dan mengoperasionalkan dana.

Di Jawa Timur pengalokasian dan pemanfaatan anggaran publik seringkali menjadi sorotan negatif masyarakat hal ini disebabkan karena pada saat perencanaan dan penganggaran diindikasikan belum melibatkan publik, pembahasan hanya dilakukan oleh Tim Anggaran Eksekutif yang menampung usulan target pendapatan asli daerah (PAD) dari dinas-dinas penghasil dan usulan program, kegiatan serta anggaran dari dinas, badan, lembaga dan kantor yang berada dilingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur, yang kemudian direkap oleh Biro Keuangan untuk belanja rutin (belanja aparatur) dan di Badan Perencanaan Propinsi (Bappeprop) untuk belanja pembangunan (belanja pelayanan publik). Kemudian oleh Tim Anggaran Eksekutif usulan tersebut diajukan dan dibahas bersama-sama dengan legislatif.

Dari proses pengajuan usulan serta pembahasan yang kemudian ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah APBD, keterlibatan masyarakat (*stakeholder*) hanya dimungkinkan pada saat pengajuan usulan belanja pembangunan (belanja pelayanan

publik), apabila DPRD dianggap telah mewakili masyarakat (karena mereka dipilih melalui proses Pemilu), pertanyaan selanjutnya adalah sejauhmana komitmen anggota legislatif memperjuangkan kepentingan publik?, ataukah hanya mementingkan konstituennya melalui penjaringan aspirasi masyarakat di Daerah Pemilihannya masing-masing. Sebagaimana data yang diperoleh sebagai berikut:

“Masa reses DPRD Propinsi Jawa Timur mendapat sorotan banyak pihak dikarenakan anggaran yang diperlukan begitu besar Rp 46,5 juta per orang dikalikan 100 orang anggota DPRD Propinsi Jawa Timur dan dilaksanakan dalam 2 kali masa reses hanya untuk proses penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan di Daerah Pemilihan masing-masing, permasalahan yang muncul kemudian adalah diindikasikan bahwa beberapa orang anggota DPRD Propinsi Jawa Timur tidak benar-benar terjun ke masyarakat, hanya berhenti di Pendopo Kabupaten/Kota atau di dinas-dinas tertentu di Kabupaten/ Kota untuk menyerap aspirasi masyarakat.” (Jawa Pos, September 2005)

Selain itu, wilayah rawan peyelewengan yang tidak secara langsung terkait dengan anggaran daerah (APBD) adalah pemilihan kepala daerah, proses tersebut memang tidak terkait dengan APBD, tapi bisa mempunyai implikasi pada APBD. Hal itu terjadi ketika kepala daerah terpilih mempunyai komitmen politik dengan pihak tertentu, sebagaimana disampaikan oleh Springga (2005), yang menyatakan bahwa :

”Dalam Pilkada nanti, akan muncul *cukongisme* dan *rombonganisme*. Calon Kepala Daerah akan dibiayai oleh cukong-cukong, yang nanti akan meminta reward lain, saat Calon Kepala Daerah yang didukung atau dibiayai itu berhasil menjabat. Yang repot lagi, adalah rombongan-rombongan Calon Kepala Daerah akan *overacting* dan kekuasaannya bisa melebihi Kepala Daerah. "Saya menangkap akan ada gejala seperti itu."

Hal senada juga disampaikan oleh Soekarwo (2005), sebagai berikut:

“... tim sukses dalam pilkada tidak akan bisa menduduki jabatan strategis, seperti tim sukses Pilpres. Akibatnya, tim sukses Pilkada justru akan banyak mengganggu birokrasi. "Makanya, saya pesan pada cawali, agar berhati-hati dengan tim suksesnya. Sebab, mereka itu bisa menjadi *predator*.”

Berdasarkan fenomena-fenomena empiris di atas, dapat diketahui bahwa begitu banyak sorotan negatif terhadap pemanfaatan anggaran baik oleh legislatif

maupun eksekutif di berbagai daerah di Indonesia termasuk di Propinsi Jawa Timur, permasalahannya terletak pada tidak adanya ruang partisipasi (*public sphere*) bagi *civil society* dalam proses penyusunan anggaran publik, sehingga pada saat anggaran tersebut disahkan (tentunya dengan *elitis* dan *secretive*) dan akan dimanfaatkan terjadi penolakan karena dianggap tidak aspiratif, pemborosan serta anggapan adanya nuansa KKN dalam proses perencanaan anggaran. Dijadikannya proses penyusunan anggaran publik sebagai studi dalam penelitian ini, karena kegiatan ini merupakan kegiatan rutin pemerintah yang (seharusnya) melibatkan seluruh *stakeholder* dalam proses perencanaan dan perumusan suatu kebijakan anggaran publik, selain itu anggaran merupakan dokumen ekonomi politik yang sangat penting karena menyangkut alokasi sumber daya untuk mencapai tujuan pembangunan yang direalisasikan dalam bentuk program dan proyek pembangunan, melalui mekanisme pengambilan keputusan. Kebijakan anggaran (politik anggaran) merupakan ekspresi konkret komitmen pemerintah dan parlemen pada masyarakat. Dengan demikian, secara fungsional anggaran merupakan instrumen pemenuhan tanggung jawab negara (*obligation of state*) sebagai konsekuensi logis kontrak sosial rakyat dan negara. Dinamika dan tarik-menarik antara eksekutif dan legislatif di satu sisi dengan elemen-elemen penggerak demokrasi di sisi lain, akan sangat menentukan bagaimana *performance* anggaran daerah berwujud dan dialokasikan. Dari uraian tersebut di atas, maka penelitian ini mengambil judul: ***“Politik Penyusunan Anggaran Publik (Studi tentang Interaksi Aktor-Aktor Dalam Proses Pengambilan Keputusan Anggaran Publik)***

1.2 Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang masalah yang diketengahkan serta judul penelitian, maka permasalahan pokok dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah mekanisme kelembagaan dalam proses penyusunan anggaran publik?.
- 2) Bagaimanakah pola interaksi aktor-aktor (lembaga) dalam pengambilan keputusan anggaran publik?.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dilakukan adalah :

- 1) Mengetahui, menganalisis dan memaparkan serta menjelaskan mekanisme kelembagaan dalam proses penyusunan anggaran publik sampai dengan pengambilan keputusan anggaran,
- 2) Mengkaji dan menganalisis mengenai proses interaksi dari aktor-aktor (lembaga) yang terlibat dalam proses penyusunan dan pengambilan keputusan anggaran publik.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

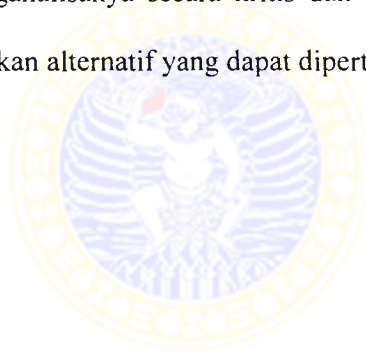
1) Aspek Keilmuan

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengembangan, pemahaman dan diskursus tentang mekanisme kelembagaan serta proses politik dalam penyusunan anggaran publik dalam kajiannya dan dapat berguna sebagai bahan perbandingan bagi peneliti lainnya khususnya yang berhubungan dengan

anggaran publik dan interaksi aktor-aktor dalam proses penyusunan anggaran publik.

2) Aspek praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan saran untuk eksekutif dan legislatif untuk pengoptimalan peran serta seluruh stakeholder dalam penyusunan anggaran publik dengan memberikan akses informasi yang lebih luas kepada masyarakat. Tidak semua orang mempelajari bagaimana cara membuat suatu anggaran dan menganalisanya, salah satu manfaat penelitian ini adalah untuk dapat membantu masyarakat membaca dan mengerti sebuah anggaran, menganalisanya secara kritis dan akhirnya turut memberikan masukan dan mengusulkan alternatif yang dapat dipertimbangkan jika diperlukan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Beberapa Penelitian Terdahulu

2.1.1 Sharkansky (1999)

Dalam sebuah penelitian mengenai penyusunan anggaran pada tingkat negara (*state*) di Amerika Serikat Sharkansky (1999: 329) menemukan bahwa badan-badan di Amerika Serikat memiliki kecenderungan untuk menaikkan anggaran mereka rata-rata 24% di atas anggaran sekarang. Sedangkan Legislatif cenderung untuk mengikuti arahan/permintaan gubernur (eksekutif), meskipun oleh legislatif anggaran yang diajukan tersebut dipotong sekitar 8% dibawah rekomendasi gubernur, sehingga tetap saja terdapat peningkatan sebesar 16% atas rekomendasi lembaga legislatif. Sharkansky menemukan bahwa legislatif karena ke"amatir"an mereka, pekerjaan yang paruh-waktu, dan komposisi yang tidak tetap, serta sistem-sistem komite yang lemah, tidak berada dalam posisi yang kuat untuk melakukan evaluasi atau tinjauan terhadap permintaan-permintaan instansi (agensi) secara memuaskan. Penelitian selanjutnya juga memperkuat kesimpulan bahwa para anggota legislatif di tingkat negara (*state*) mengambil isyarat anggaran mereka dari gubernur/eksekutif. Pembahasan akhir yang dibuat oleh legislatif biasanya lebih dekat dengan rekomendasi gubernur/eksekutif daripada permintaan agensi.

Penelitian Sharkansky juga menyatakan bahwa baik gubernur (eksekutif) maupun legislatif lebih memberikan perhatian khusus pada program-program yang penting secara politik, terutama program-program baru, serta terhadap program-program di mana mereka memiliki kepentingan pribadi. Akan tetapi, sebagian besar anggaran secara *incremental* dibangun berdasarkan anggaran tahun lalu mereka, dan

perhatian besar diberikan hanya pada permintaan-permintaan dalam jumlah besar yang tidak biasa di atas pengeluaran tahun lalu. Jarang sekali, jika pernah, keseluruhan anggaran diberikan perhatian secara cermat program demi program. Prosedur ini terjadi sebagian karena kurangnya waktu dan bantuan staf. Akan tetapi, fokus yang terbatas ini juga menjadi sangat berharga karena dapat menghindarkan dari kemungkinan membuka kembali kontroversi-kontroversi masa lalu dan kontroversi-kontroversi yang dapat mencuat secara politik.

2.1.2 Mardiasmo (2000)

Penelitian yang dilakukan bersama dengan PAU Studi Ekonomi Universitas Gadjah Mada dan Biro Keuangan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah mengenai *"Pengembangan Model Standar Analisa Belanja Anggaran Daerah"* menyimpulkan beberapa temuan kritis terkait dengan pengelolaan anggaran daerah, yaitu sering dijumpai adanya ketidaksesuaian dalam pengelolaan anggaran, yang disebabkan kurangnya perencanaan dan pengendalian anggaran, yang menyebabkan munculnya ketidaksesuaian dalam pengelolaan anggaran. Secara ringkas temuan-temuan kritis yang sering dijumpai adalah sebagai berikut: 1) Lemahnya kualitas perencanaan dan lemahnya keterkaitan antara kebijakan perencanaan dan penganggaran; 2) Program kerja yang ada dalam anggaran daerah belum sesuai dengan prioritas dan preferensi Daerah; 3) Kompetensi para staf pemerintah daerah (Birokrasi), khususnya yang terlibat secara langsung dalam siklus anggaran relatif masih lemah; 4) Adanya kesulitan dalam memprediksi pengeluaran yang disebabkan karena berbagai hal: ketidakjelasan definisi, kecenderungan untuk menjadikan belanja pembangunan lebih besar dari belanja rutin, ketidakjelasan batasan pengajuan belanja, dokumen yang tidak lengkap, ketidaksinkronan belanja rutin dan belanja pembangunan; 5) Masih

panjangnya jalur birokrasi dalam proses penyusunan anggaran apa yang menjadi kesepakatan ditingkat daerah belum merupakan hasil final karena anggaran yang diajukan tersebut masih harus disetujui oleh tingkat pemerintah di atasnya; 6) Bentuk dan struktur anggaran yang bersifat *line item budgeting* yang seragam; 7) Dalam proses pengendalian anggaran belanja pemerintah daerah sejak perencanaan anggaran hingga implementasinya selama ini melibatkan banyak pihak sehingga terjadi tumpang tindih (*overlapping*) pelaksanaan pengendalian antar instansi/unit kerja, terutama pengendalian kegiatan/proyek; 8) Kemungkinan terjadinya negosiasi antara Dinas/Unit kerja dengan Badan Pengawas dalam penyusunan laporan temuan penyimpangan, jika dalam pelaksanaan pengendalian dan pengawasan terjadi penyimpangan realisasi proyek/kegiatan, maka Badan Pemeriksa membuat laporan temuan penyimpangan yang dilakukan dinas/unit kerja. Dalam pembuatan temuan penyimpangan tersebut kemungkinan terjadi negosiasi antara dinas/unit kerja dengan badan pemeriksa karena tenggat waktu antara pembuatan laporan temuan penyimpangan dengan pelaporannya tidak dilakukan secepatnya.

Penelitian yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan pusat dan daerah serta telah banyak dilakukan, baik melalui pendekatan kualitatif maupun kuantitatif. Untuk penelitian yang berhubungan dengan proses politik penyusunan anggaran publik dengan fokus pada interaksi aktor-aktor (lembaga) dalam pengambilan keputusan anggaran belum pernah dilakukan. Hal ini yang membedakan dengan penelitian-penelitian terdahulu.

2.2 Landasan Teori

Berdasarkan tinjauan pustaka yang dikemukakan diatas serta sejalan dengan topik dan temanya, melalui pendekatan holistik penelitian ini memerlukan dukungan teori-teori dan referensi-referensi tentang kebijakan publik (*public policy*), pilihan publik (*public choice*), ekonomi politik (*political economy*), masyarakat sipil (*civil society*) dan anggaran. Akan tetapi dalam pembahasan dan analisisnya tidak menutup kemungkinan masuknya teori-teori lain, yang mendukung penelitian ini.

2.2.1 Pendekatan Kebijakan Publik

(*Public Policy*) yang sering diterjemahkan secara bebas sebagai kebijakan publik, dalam khasanah ilmu administrasi publik dimaknai secara beragam. Kebijakan publik diberi definisi “*whatever governments choose to do or not to do*” segala yang dilakukan pemerintah, sebab-sebab mengapa hal tersebut dilakukan, dan perbedaan yang ditimbulkan sebagai akibatnya (Dye, 1981:1). Selanjutnya Dye menyatakan apabila pemerintah memilih untuk melakukan kebijakan publik, maka harus mengutamakan *goal* (objektifnya) dan merupakan tindakan keseluruhan bukan hanya perwujudan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja dan dalam mengimplemetasikan kebijakan publik yang telah dipilih, pemerintah harus melakukan hal-hal yang menyangkut, 1) *Organizational* seperti pengorganisasian konflik dalam masyarakat, 2) *Regulatif* berupa pengaturan konflik dalam masyarakat, 3) *Diskriminatif* melalui pemberian *reward* kepada masyarakat yang telah melaksanakan atau patuh dengan kebijakan yang dibuat dan pemberian pelayanan material kepada masyarakat seperti pembangunan Puskesmas disetiap desa, dan 4) *Ekstraktif* yaitu pemungutan uang dari masyarakat melalui pajak.

Dalam pengertian yang lebih komprehensif, Lester (2000) memberikan definisi kebijakan publik, yaitu "*proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didisain untuk mengatasi masalah publik, apakah hal itu riil atautkah masih direncanakan (Imagined).*" Dalam konseptualisasinya tersebut, kebijakan publik memiliki karakteristik dimana kebijakan akan diformulasikan, diimplementasikan dan dievaluasi oleh kewenangan atau otoritas yang berada dalam suatu sistem politik yang bisa saja berupa anggota legislatif, eksekutif, hakim, ataupun administrator. Satu hal yang harus dicatat adalah pada kenyataannya kebijakan publik selalu menjadi subyek yang akan diubah-ubah berdasarkan informasi-informasi yang lebih baru dan lebih baik yang diperoleh berkaitan dengan efek yang timbul dari kebijakan tersebut.

Sedangkan Guy (1984) mengatakan kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut terdapat tiga tingkat pengaruh yaitu : 1) Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat. Selain itu keputusan ini juga dibuat oleh anggota legislatif, Presiden, Kepala Daerah, administrator serta *pressure groups*, pada level ini keputusan merupakan sebuah kebijakan terapan; 2) Adanya output kebijakan. Kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, penentuan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat; 3) Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah:

“serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat”.

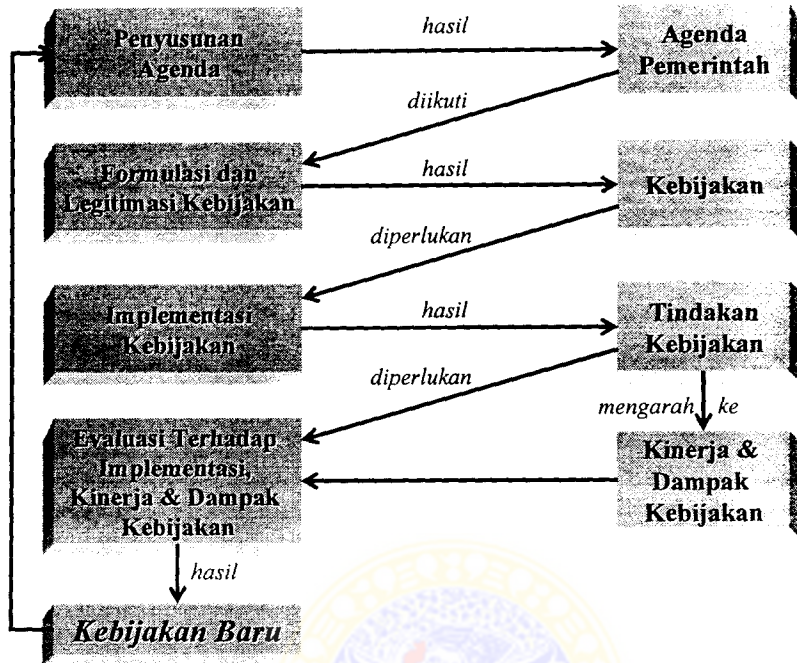
Dari pengertian tersebut implikasinya adalah sebagai berikut : 1) Kebijakan publik itu bentuk pendanaannya adalah penetapan tindakan-tindakan pemerintah; 2) Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tapi juga dilaksanakan dalam bentuk nyata; 3) Setiap kebijakan publik dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu; 4) Kebijakan publik pada hakekatnya ditujukan untuk kepentingan seluruh masyarakat. Dalam kenyataannya, pendekatan matematis yang dipergunakan dalam pendekatan pertama, kurang realistis dalam dunia kebijakan dan politik. Politik dan kebijakan terkadang kurang rasional dalam beberapa hal. Patton dan Sawicki (1986:25) mengatakan :

“Apabila model rasional diikuti, banyak kebijakan rasional harus dikompromikan, sebab kebijakan tersebut secara politik tidak fisibel. Kebijakan yang rasional, logis dan secara teknis layak, mungkin tidak dapat diimplementasikan sebab sistem politik tidak menerimanya. Figur tersebut tidak selalu berbicara untuk dirinya sendiri dan ide-ide yang baik tidak selalu berhasil. Para analis dan pembuat kebijakan selalu dihadapkan pada konflik alternatif antara pertimbangan teknis dan politis yang layak.”

Proses kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang menurut Ripley (1985: 49) terdiri dari: penyusunan agenda, formulasi dan legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan (gambar 2.1).

Gambar 2.1

Tahapan Kebijakan Publik



Sumber : Ripley, Randall B., (1985:49)

Dari gambar 2.1 tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut, bahwa dalam tahap penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni: 1) Membangun persepsi dikalangan *stakeholder* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab dapat terjadi suatu fenomena oleh suatu kelompok tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elit politik tidak dianggap sebagai masalah; 2) Membuat batasan masalah; 3) Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan, pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar lebih baik dan lebih berhasil.

Tahapan proses kebijakan publik menurut Ripley tersebut bila dikaitkan dengan interaksi antara kekuatan-kekuatan yang terlibat di dalamnya berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menghendaki keterlibatan masing-masing aktor (kekuatan-kekuatan) secara proporsional dalam proses terbentuknya kebijakan publik, yaitu intensitas keterlibatan masing-masing tidak bersifat tetap sepanjang proses kebijakan publik tersebut berlangsung. Dari sudut pandang pluralisme, proses kebijakan merupakan proses multi-aktor, dan karenanya, multi-kepentingan serta berlangsung secara sirkular. Dengan sendirinya, proses kebijakan adalah juga proses negosiasi, kerjasama, kompromi, sekaligus proses konflikual (Bardach, 1979). Sedangkan dari sudut pandang korporatisme adalah suatu sistem representasi kepentingan di mana unit-unit konstituen diorganisasi ke dalam satuan-satuan yang bersifat tunggal, kompulsif, ditata secara hirarkis serta terdiferensiasi secara fungsional, yang diakui dan dilisensi (kalau bukan diciptakan) oleh negara dan

mendapatkan monopoli representasional atas kelompoknya sebagai imbalan atas kontrol dalam pemilihan pemimpin serta artikulasi tuntutan dan dukungan (Schmitter, 1974), nampaknya lahir untuk mengantisipasi proses konfliktual itu dimana negara cenderung menggunakan segala daya dan perangkatnya.

Cara pandang yang menonjolkan potensi konflik ini telah berakibat pada timbulnya defisit atensi publik terhadap kontribusi positif negosiasi, kerjasama dan kompromi. Ketiga nilai inilah yang coba ditangkap dan didayagunakan dalam proses kebijakan publik. Dengan kata lain, substansi proses kebijakan publik sebenarnya adalah bagaimana mencapai kompromi dan menjalin kerjasama melalui proses negosiasi. Nilai-nilai tersebut hanya akan tercipta jika ada interaksi intensif dalam jangka panjang diantara para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan yang bermuara pada terbangunnya saling percaya dan komitmen serta terjaganya sustainabilitas kebijakan.

2.2.2 Pendekatan Pilihan Publik (*Public Choice*) untuk Pembuatan Keputusan

Para ahli teori kekuasaan birokrasi dalam proses pembuatan keputusan mengatakan bahwa salah satu karakteristik utama dari negara modern adalah cara di mana kekuasaan birokratis, atau teknokratik seperti yang dimaksudkan Galbraith, semakin bertambah dengan melayani kepentingan “*dirinya sendiri*” daripada melayani kepentingan publik. Fokus pada birokrasi sangat penting untuk penganut aliran pilihan publik (*public choice*), yang ide-idenya sangat berpengaruh dalam penentuan agenda politik pada akhir 1970-an dan disepanjang 1980-an. Asal-usul pendekatan ini bisa ditemui dalam karya Gordon Tullock, Anthony Downs, dan William Niskanen. Perhatian mereka adalah pada alasan dan motivasi dari agen-agen administratif dan departemen pemerintahan. Sebagai aliran teori, pengaruh mereka

terhadap agenda politik, terutama di Inggris dan AS, tidak bisa diremehkan. Setidaknya, alasan di balik pengaruh ini adalah fakta bahwa argumen pilihan publik tentang ketidakefisienan dan pembengkakan birokrasi didukung oleh *think-tank* partai-partai politik (Parson, 2003). Karya Gordon Tullock umumnya dianggap sebagai kontribusi paling awal untuk pendekatan pilihan publik meskipun karya itu tidak banyak mengandung teori ekonomi, observasi kritisnya terhadap sifat birokrasi yang melayani dirinya sendiri, berdasarkan pengalamannya di Departemen Negara AS (Tullock, 1965) dan kritiknya bersama Buchanan terhadap kompetisi partai dan konsekuensinya (Buchanan dan Tullock, 1962) bisa dikatakan telah meletakkan dasar untuk perdebatan tentang bahaya kekuasaan birokrasi dan politisasi ekonomi dan kebijakan publik, yang oleh para teoritis lainnya seperti Niskanen dikaji dari sudut pandang model ekonomi.

Pandangan dari Tullock ini kemudian dilanjutkan oleh Anthony Downs (1967). Downs lebih melihat pada aspek psikologis dari para birokrat dalam mengelola departemennya. Downs menarik kesimpulan bahwa umumnya birokrat dalam melakukan tindakan-tindakan publiknya lebih banyak dimotivasi oleh kepentingan pribadinya. Kenyataan ini akan semakin meluas hingga bentuk organisasi birokrasi yang ada akan dilandasi oleh kepentingan pribadi birokrat tersebut. Sehingga pada gilirannya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan oleh lembaga birokrasi itu akan lebih mengakomodasi kepentingan birokrat tersebut dibanding kepentingan rakyat banyak. Oleh sebab itu, kemudian Downs berpandangan perlu adanya sebuah perangkat sistemik yang mampu mengeliminir kecenderungan tersebut dan untuk itu kemudian ia lebih bersepakat dengan paradigma *public choice* yang dianggapnya mampu memagari kecenderungan

psikologis dari para birokrat yang lebih melayani dirinya sendiri ketimbang melayani kepentingan umum (Parsons, 2003).

Secara lebih operasional, pandangan ini kemudian dipertajam oleh William A. Niskanen (1971). Sebagai salah seorang penganjur paham neo-klasik, Niskanen melakukan penajaman pada aspek analisis pasar. Baginya kecenderungan buruk birokrasi yang ada itu bisa diatasi bila kita menempatkan lembaga birokrasi itu di tengah-tengah pertarungan yang ada di pasar (*market*). Pasar akan memiliki kemampuan untuk menentukan apakah sebuah institusi dalam masyarakat itu memuaskan publiknya (*customer*) atau tidak dan pasar pula yang langsung dapat menghakimi institusi mana yang tidak memuaskan publiknya itu. Oleh karenanya bila birokrasi pemerintah diletakkan pada wilayah pasar ini, maka kecenderungan bahwa birokrasi akan menjadi pelayan bagi dirinya sendiri ini dapat diatasi. Sebab pada mekanisme pasar itu, publik memiliki kekuatan yang sangat besar untuk menghakimi keberadaan sebuah institusi yang tidak dapat melayani tuntutan pasar (*publik*).

2.2.3 Pendekatan Ekonomi Politik

Apa yang dimaksud dengan ekonomi politik? penggunaan istilah ekonomi politik mencerminkan adanya keyakinan bahwa ekonomi pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dari politik. Menurut Drazen (2000: 1-5) sebagai sebuah disiplin, ilmu ekonomi memandang bahwa tekanan-tekanan politik tidak hanya sangat mempengaruhi kinerja ekonomi tetapi juga menjadi sebuah determinan yang sangat menentukan. Pemisahan ilmu ekonomi dan ilmu politik menuntut adanya pengembangan metodologi yang lebih handal dan dapat digunakan sebagai dasar yang lebih kuat untuk mendukung analisis yang lebih cermat. Tuntutan tersebut pada

akhirnya akan mendorong munculnya pendekatan “ekonomi politik baru” (*New Political Economy*).

New Political Economy, dengan segala kelebihan dan kekurangannya, bukan sekedar menjadi awal kebangkitan dari pendekatan-pendekatan ekonomi sebelumnya, akan tetapi pendekatan ini lebih menekankan pada pendekatan yang bisa lebih memahami bagaimana politik mempengaruhi kinerja ekonomi, dengan menggunakan teknik-teknik formal dan teknikal yang lazim digunakan di dalam analisis ekonomi modern. Analisis ekonomi modern tidak hanya diterapkan dalam bentuk formal melalui model-model matematis saja, tetapi juga disertai landasan konseptual yang memandang fenomena politik dari sisi optimasi, insentif, hambatan dan sebagainya. Sementara itu teknik formal kadang-kadang dirasa kurang bisa membantu peningkatan pemahaman kita terhadap fenomena yang ada dan hanya sekedar dipakai sebagai pengganti wawasan terhadap fenomena yang sedang diamati. Alt dan Shepsle (1990) mendefinisikan ekonomi politik “*political economy as the study of rational decisions in the context of political and economic institution, stressing explicit microfoundation based on rational actors*” (sebuah studi keputusan rasional dalam konteks lembaga politik dan ekonomi, secara eksplisit lebih menekankan pada fondasi yang lebih mikro berdasarkan pada aktor-aktor yang rasional).

Ekonomi menurut Robbins (1932: 16) merupakan ilmu yang mempelajari perilaku manusia dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang langka/terbatas, sehingga ekonomi politik menitik beratkan perhatiannya pada proses pengambilan keputusan politis dan bagaimana politik akan mempengaruhi pilihan kebijakan ekonomi di lingkungan masyarakat. Masyarakat disini mencakup negara, yurisdiksi, perusahaan, kelompok sosial atau organisasi-organisasi lainnya. Kebanyakan literatur politik, politik didefinisikan sebagai studi tentang kekuasaan dan kewenangan, dan

penerapan kekuasaan dan kewenangan tersebut. Sedangkan kekuasaan diartikan sebagai kemampuan seorang individu (atau kelompok) untuk mencapai kinerja yang mencerminkan pencapaian tujuan-tujuannya. Di dalam proses politik, ada pihak-pihak yang berusaha dengan segala cara untuk mendapatkan kewenangan, disisi lain ada pihak-pihak yang berusaha untuk mengontrol pihak-pihak yang telah memegang kewenangan.

Di dalam perspektif ekonomi, masalah-masalah kekuasaan dan kewenangan akan timbul jika ada *heterogenitas* kepentingan (konflik kepentingan) diantara para aktor ekonomi yang ada ditengah-tengah masyarakat, lalu bagaimana masyarakat akan mengambil kebijakan bersama yang akan berpengaruh terhadap semua pihak, jika ditengah-tengahnya ada individu-individu yang memiliki konflik kepentingan? untuk itu diperlukan mekanisme untuk pengambilan keputusan-keputusan bersama. Proses ekonomi politik diawali dengan observasi terhadap kebijakan-kebijakan aktual yang biasanya berbeda dengan kebijakan-kebijakan optimal, sebab kebijakan-kebijakan optimal lebih didasarkan pada hambatan-hambatan teknis informasional, bukan hambatan politis (*political constraint*). Yang dimaksud dengan *political constraint* adalah hambatan yang timbul karena adanya konflik kepentingan dan perlunya pengambilan pilihan bersama untuk mengatasi hambatan tersebut. Pentingnya konflik kepentingan diapresiasi dalam beberapa literatur mengenai keuangan publik (*public finance*), sebagai contoh Atkinson dan Stiglitz (1980: 298), menyatakan bahwa :

“If everyone had identical tastes and endowments, then many public finance questions would lose their significance, and this is particularly true of the behaviour of the state. If the interest of the members of society could be treated as those of a “representative” individual, then the role of the state would be reduced to that of efficiently carrying out agreed decisions.”

Ekonomi politik positif (*positive political economy*) mempertanyakan bagaimana hambatan politis bisa menjelaskan pemilihan kebijakan untuk mencapai kinerja ekonomi (yang berbeda dengan kebijakan optimal), sedangkan ekonomi politik normatif (*normative political economy*) mempertanyakan bagaimana masyarakat bisa diarahkan untuk mencapai tujuan ekonomi yang spesifik secara maksimal. Oleh sebab itu hal yang perlu diperhatikan bukan hanya bagaimana bisa “mengatasi” hambatan politis dalam kerangka kelembagaan, tetapi juga desain lembaga politik untuk bisa mencapai tujuan-tujuan ekonomi dengan lebih baik. Drazen, (1996) memberikan contoh sebagai berikut:

“Sering terbuka kesempatan bisnis politik (*opportunistic*) di tengah pengambilan kebijakan ekonomi pra-pemilu, dan kinerja ekonomi yang dipengaruhi oleh niat *incumbent* [pihak yang sedang memegang jabatan] untuk memanipulasi kinerja ekonomi agar bisa memperbesar kemungkinannya untuk memenangkan pemilu yang akan dilangsungkan. Hambatan politis mungkin tampak tidak kuat dipermukaan, tetapi bukan berarti hambatan tersebut tidak penting. Ditengah-tengah perekonomian yang sedang mengalami inflasi yang sangat tinggi (*hyperinflation*) yang menyebabkan masyarakat harus menanggung biaya ekonomi yang sangat tinggi, maka masalah teknis yang harus dihadapi adalah bagaimana menekan inflasi dengan biaya serendah mungkin.

Masalah penetapan tujuan pada dasarnya sama dengan bagaimana menetapkan pilihan bersama. Artinya proses pengambilan pilihan bersama harus sesuai dengan mekanisme pengambilan keputusan yang berlaku, yang tidak hanya bertumpu pada aspek-aspek *positif* atau *normatif* saja, tetapi juga pada bagaimana mekanisme yang harus dipatuhi oleh masyarakat dalam menentukan sebuah pilihan diantara serangkaian pilihan yang ada. Pilihan publik yang didefinisikan sebagai studi ekonomi dari pengambilan keputusan *non-market* atau aplikasi ekonomi di dalam ilmu politik jelas berbeda dengan ilmu politik itu sendiri, akan tetapi keduanya saling erat berkaitan. Hal yang bisa merekatkan politik, pilihan publik dan ekonomi politik

secara bersama-sama adalah sentralitas konflik kepentingan. Jika tidak ada perbedaan preferensi terhadap kinerja yang diharapkan, maka tidak perlu adanya mekanisme untuk menyatukan preferensi ke dalam sebuah pilihan bersama. Sementara itu jika tidak ada konflik kepentingan dalam bentuk apapun, maka pilihan ekonomi akan dijatuhkan pada pemaksimalan utilitas kepentingan yang bersangkutan.

Dalam perspektif ekonomi, heterogenitas kepentingan juga mendapat perhatian besar, sebab pasar-pasar ekonomi ternyata juga dipengaruhi oleh heterogenitas (selera, ekspektasi), sehingga heterogenitas tersebut tidak menjadi perhatian ekonomi politik saja, tetapi juga ekonomi pasar itu sendiri. Yang perlu dicatat terkait dengan heterogenitas adalah, 1) Heterogenitas atau konflik kepentingan diperlukan karena adanya hambatan politis; 2) Dampak politik terhadap ekonomi mengikuti mekanisme dimana konflik-konflik kepentingan tersebut bisa diatasi. Lalu heterogenitas yang penting untuk ekonomi politik itu bentuknya bagaimana ? Ada banyak bentuk, tetapi dua bentuk yang paling penting adalah : 1) *Heterogenitas Ex-ante* : Setiap individu berbeda satu sama lain dalam berbagai dimensi, sehingga perbedaan-perbedaan yang ada mempengaruhi preferensi terhadap pengambilan kebijakan. Heterogenitas ini sangat penting artinya bagi ekonomi politik; dan 2) *Heterogenitas Ex-post* : Setiap individu berpotensi menghadapi konflik distribusi (bagi kalangan swasta) dan distribusi penyediaan dana/biaya (bagi kalangan pemerintah). Karena “distribusi” juga bisa diartikan sebagai konflik yang timbul karena adanya *heterogenitas ex-ante*, maka heterogenitas ini disebut *heterogenitas ex-post*. *Heterogenitas ex-post* tidak hanya penting untuk mengatasi masalah redistribusi pendapatan saja, tetapi juga untuk memahami aspek politik dari masalah rakyat dan wakil rakyat (Drazen, 1996).

Peran heterogenitas atau konflik kepentingan dan perbandingan disiplin ilmu adalah untuk meningkatkan pemahaman permasalahan ekonomi, dan dipakai untuk memahami bagaimana heterogenitas atau konflik kepentingan bisa menunjukkan contoh-contoh spesifik dan masalah-masalah apa saja yang bisa ditimbulkannya, serta bagaimana caranya agar kita bisa lebih memahami perbedaan-perbedaan yang ada diantara berbagai disiplin. Proses ekonomi politik diawali dengan masalah pilihan kebijakan ditengah-tengah masyarakat dengan berbagai heterogenitasnya, dengan tetap memfokuskan perhatiannya pada proses pengambilan keputusan yang diambil, atau lebih tepatnya pilihan kebijakan seperti apa yang akan diambil dari sebuah proses politik tertentu. Dalam proses tersebut masalah yang dihadapi tidak bersifat teknis tentang bagaimana caranya mengatasi konflik kepentingan, tetapi lebih mengacu pada implikasi-implikasi ekonomis yang ditimbulkannya. Heterogenitas kepentingan merupakan masalah krusial bagi kepentingan politik, menurut Drazen (1996) jika semua individu memiliki *discount factor* yang sama, dan tidak memiliki bentuk konsumsi dan variabel-variabel sosial dan individual yang berbeda, maka mekanisme pilihan bersama apapun yang diikuti tidak akan menimbulkan masalah politis. Akan tetapi perlu diingat bahwa masyarakat secara keseluruhan memiliki *preferensi* yang berbeda-beda terhadap kinerja ekonomi dan bahwa proses politik yang harus dilewati untuk mengambil kebijakan ekonomi, hal ini biasanya akan menyerap masukan dari berbagai sumber sehingga menyebabkan terjadinya kinerja ekonomi yang kurang efisien. Dalam *perspektif keuangan publik*, perencana sosial (*social planner*) dituntut untuk menetapkan tingkat konsumsi dengan menentukan alokasi optimal dana dengan memanfaatkan sistem harga dimana masing-masing individu bisa menetapkan tingkat konsumsi dan tabungan yang diharapkan oleh masing-masing berdasarkan harga-harga pasar. Dengan begitu permasalahannya

digeser dari bagaimana menentukan jumlah optimal dana, menjadi bagaimana menemukan harga-harga yang bisa mendukung jumlah dana yang dimiliki. Di dalam *model ekonomi politik* untuk menentukan tingkat pajak yang akan diberlakukan misalnya, kemungkinan akan dijumpai silang pendapat tentang tingkat pajaknya. Misalnya *preferensi* terhadap konsumsi saat ini dan di masa datang akan memunculkan *preferensi* yang berbeda terhadap pajak konsumsi. Konflik terhadap kebijakan pajak juga bisa mencerminkan adanya *heterogenitas ex-post*, karena para individu akan memanfaatkan sistem pajak untuk me-redistribusikan sumber-sumber daya untuk kepentingan masing-masing. Dalam kondisi demikian yang dijadikan fokus perhatian adalah resolusi yang bagaimana yang bisa diambil untuk mengatasi konflik kepentingan yang tersirat melalui mekanisme politik dan di dasarkan pada keuangan publik positif (*positive public finance*).

Dari *perspektif pilihan publik*, masalah yang menarik untuk disimak adalah implikasi terhadap keseimbangan dari berbagai mekanisme pilihan kebijakan yang berbeda, atau lebih tepatnya analisis formal tentang bagaimana mekanisme pilihan kebijakan publik diambil untuk diterjemahkan ke dalam pilihan-pilihan kebijakan tertentu. Kebijakan ekonomi merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan yang menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda agar bisa dicapai sebuah pilihan kebijakan bersama. Mempelajari ekonomi politik pada dasarnya sama dengan mempelajari dampak-dampak politik terhadap kinerja ekonomi. Oleh sebab itu terlebih dahulu kita harus memahami dua diantara landasan-landasan dasar politik dan ekonomi.

Landasan yang *pertama* adalah mekanisme pengambilan keputusan itu sendiri atau yang sering disebut dengan mekanisme pemilihan kebijakan bersama, dan merupakan sebuah mekanisme untuk “menyatukan” *preferensi-preferensi* yang

berbeda-beda ke dalam satu pilihan kebijakan. Mekanismenya sendiri sama sekali tidak bersifat teknis dengan menggunakan pembobotan-pembobotan *preferensi* setiap individu untuk bisa merumuskan fungsi/model kesejahteraan sosial, melainkan bersifat politis dalam artian bahwa kebijakan diambil berdasarkan otoritas agar kebijakan tersebut bisa diterima. Landasan *kedua* adalah model ekonomi yang digunakan untuk memahami pengaruh kebijakan terhadap kinerja ekonomi (*positive question*) dan menganalisis pengaruh kebijakan tersebut terhadap kesejahteraan individu dan masyarakat (*normative question*). Ketika keputusan yang diambil bersifat politis, kinerja yang dicapai biasanya berbeda dengan yang diharapkan. Kondisi yang demikian menyiratkan sebuah fakta bahwa reaksi dari kalangan pelaku ekonomi terhadap kebijakan tertentu bisa sangat tergantung pada bagaimana kebijakan tersebut diambil.

Mengapa demikian? sebab para pelaku ekonomi (baik individu maupun perusahaan) memiliki visi strategis dan ke depan (*strategic and forward looking*). Mereka bervisi strategis dalam artian bahwa mereka menyadari bahwa kebijakan diambil oleh wakil rakyat (*agent*) yang memiliki insentif kepentingan sendiri-sendiri (termasuk tekanan dari *agent-agent* lainnya), bukan oleh perancang kesejahteraan sosial (*social planner*). Mereka juga bervisi ke depan dalam artian bahwa langkah-langkah yang diambilnya hari ini tidak hanya tergantung pada kebijakan-kebijakan yang berlaku saat ini saja tetapi juga pada apa yang mereka harapkan dari lingkungannya di masa datang (baik kebijakan-kebijakan yang masih akan diambil maupun lingkungan dimana pengambilan keputusan akan dilakukan). Oleh sebab itu kebijakan-kebijakan pemerintah di masa datang akan sangat mempengaruhi perilaku pelaku ekonomi. Individu dan perusahaan akan memanfaatkan semua informasi yang

dimilikinya, termasuk pengetahuan tentang proses pengambilan kebijakan bersama, untuk memperkirakan kebijakan-kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah.

2.2.4 Pendekatan *Civil Society*

Salah satu ide penting yang melekat dalam konsep *civil society* menurut Seligman (1992: 15-58) adalah keinginan memperbaiki kualitas hubungan antara masyarakat dengan institusi sosial yang berada pada sektor publik (pemerintah dan partai politik), sektor swasta (pelaku bisnis) dan sektor sukarela (lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan dan kelompok profesional). Secara politis, melalui konsep *civil society* dapat diciptakan bentuk hubungan yang kurang lebih simetris, sehingga kondusif bagi terciptanya demokrasi. Dasar asumsinya adalah apabila negara terlalu kuat, negara adi kuasa, tetapi masyarakat lemah, maka proses demokratisasi akan *stagnant* atau berjalan di tempat. Secara ekonomis, melalui konsep *civil society* dapat dibangun kegiatan dan hubungan ekonomi yang menciptakan kemandirian.

Pesan ideologis yang melekat di dalamnya adalah tidak ada monopoli negara, tidak ada manipulasi, juga tidak ada dominasi pemilikan bagi kelompok yang kuat terhadap kelompok yang lemah. Kemudian secara sosial, melalui *civil society* dapat dibangun keseimbangan kedudukan dan peran orang sebagai individu dan sebagai anggota masyarakat, atau keseimbangan antara *individual participation* dan *social obligations*. Dalam konteks ini, konsep *civil society* kurang lebih sama dengan pengertian *gemeinschaft* (paguyuban) atau *mezzo-structures* dalam pemikiran Sztompka (dalam Alexander, 1998: 191) yaitu bentuk pengelompokan sosial yang lebih kompleks daripada bentuk keluarga tetapi juga tidak terlalu kaku, tidak terlalu formal, seperti lazim dikembangkan oleh negara. Pesan ideologis yang terendap di

dalamnya adalah memerdekakan orang atau menumbangkan berbagai bentuk penjajahan terhadap kehidupan manusia, sehingga dapat dibangun solidaritas sosial, atau perasaan menjadi satu kesatuan dalam rasa sepenanggungan (Budiman, 1990: 5-9). Kelahiran ide *civil society* kelihatan sebagai bagian dari sebuah kesadaran bahwa menghadirkan kesejahteraan dan keadilan sosial melalui negara ternyata tidak sederhana. Benar memang ada sejumlah negara yang sangat memperhatikan kepentingan masyarakat, tetapi banyak bukti memperlihatkan bahwa sejumlah negara justru menempatkan masyarakat pada posisi *inferior*. Kehidupan masyarakat menjadi semakin sengsara ketika institusi birokrasi dan institusi politik yang seharusnya berperan menghadirkan kesejahteraan dan keadilan sosial tersebut didominasi dan ditentukan oleh kemauan rejim yang berkuasa (*the ruling class*). Ketika kedudukan rejim yang berkuasa terlalu dominan, institusi birokrasi tidak dapat secara optimal melayani publik, karena selalu memperoleh banyak tekanan. Keadaannya menjadi semakin runyam ketika rejim yang berkuasa tersebut mencanangkan strategi “politisasi birokrasi” yang menempatkan para birokrat menjadi aparat yang harus loyal pada rejim. Kondisi ini selanjutnya membuat birokrat tidak mampu mengendalikan kemauan dan mengontrol kegiatan rejim berkuasa, sebaliknya mereka justru menjadi kepanjangan tangan rejim tersebut. Para birokrat tidak netral, dan dalam segala tindakannya lebih mengutamakan kemauan rejim daripada kepentingan masyarakat.

Pembahasan masalah *civil society* terkait dengan persoalan eksistensi hak, peluang dan kemampuan masyarakat. Pembahasan masalah *civil society* terkait dengan upaya menegakkan kembali *the civil rights* atau menciptakan masyarakat yang dimana negara tidak lagi maha atau adi kuasa. Meskipun demikian bukan berarti bahwa *civil society* mengembalikan keadaan menjadi *natural society*, yang ketika itu

tidak ada negara. *Civil society* tetap memandang penting kehadiran negara. Hanya saja tidak seperti pada *political society* yang meletakkan peran negara pada posisi yang sangat dominan atau adi kuasa, *civil society* berusaha menciptakan interaksi antara negara dan masyarakat dilekati interdependensi, saling mengisi dan saling menguntungkan satu sama lain. Nilai penting yang melekat dalam *civil society* adalah partisipasi politik dalam arti peran masyarakat sangat diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan publik atau masyarakat dapat mewarnai keputusan publik. Di samping itu juga ada akuntabilitas negara (*state accountability*) dalam arti negara harus bisa memperlihatkan kepada masyarakat bahwa kebijakan publik yang diambil sesuai dengan ketentuan yang berlaku, efisien (mengeluarkan *resources* secara proposional dengan hasil optimal) dan efektif (tidak merusak atau bertentangan dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat).

Selanjutnya, ide *civil society* menghendaki institusi-institusi yang berada pada sektor publik, sektor swasta maupun sektor sukarela adalah berbentuk forum-forum yang representatif atau berupa asosiasi-asosiasi yang jelas arahnya dan dapat dikontrol. Forum atau asosiasi semacam itu bersifat terbuka, inklusif dan harus ditempatkan sebagai mimbar masyarakat mengekspresikan keinginannya. Melalui forum atau asosiasi semacam itu *civil society* menjamin adanya kebebasan mimbar, kebebasan melakukan diseminasi atau penyebar luasan opini publik. Itulah sebabnya seringkali dinyatakan bahwa *civil society* adalah awal kondisi yang sangat vital bagi eksistensi demokrasi. Kendatipun karakteristik *civil society* bertentangan dengan karakteristik *political society* (yang menempatkan negara pada posisi sentral), namun tidak berarti bahwa *civil society* harus selalu melawan negara atau harus menghilangkan rambu-rambu politik yang telah dibangun oleh negara, jadi status dan peran negara tetap diperlukan.

Konsepsi *civil society* sebagai suatu arena dan sistem interaksi antar berbagai institusi negara, pasar, dan masyarakat memiliki potensi peran yang strategis. Potensi peran yang dimiliki oleh *civil society* adalah menjadi katalis dialog (*catalyst of dialogue*), melakukan penyeimbangan kepentingan (*balancing interest*), pemberian sinyal (*picking up signals*), dan mobilisasi untuk aksi bersama (*collective action*). Peran *civil society* yang pertama adalah menjadi katalis dari dialog antar berbagai institusi negara, pasar, dan masyarakat untuk mencapai konsensus atas prioritas-prioritas bersama. Proses mencapai konsensus ini melibatkan aktifitas-aktifitas seperti identifikasi masalah dan *stakeholder*, artikulasi dan klarifikasi berbagai kepentingan dan kebutuhan, dan penetapan tujuan bersama. Jelas kiranya proses ini bukanlah proses yang mudah dan sekali jadi. Perbedaan posisi dan kepentingan antar kelompok masyarakat seperti birokrasi, pengusaha, dan LSM dalam penyusunan kebijakan publik seperti sudah banyak terbukti dalam berbagai kasus seringkali berujung pada proses tawar menawar yang panjang.

Dalam proses tersebut *civil society* hanya dapat dikatakan ada dan berperan apabila: 1) tersedia sistem sipil yang mampu mengartikulasikan kebutuhan, dan kepentingan kelompok masyarakat secara santun (*civilized*) dan 2) tersedia aturan main yang menjaga keseluruhan proses berada di dalam koridor dinamika sosial yang tidak mengabaikan hak-hak fundamental individu dan komunitas. Dengan kata lain *civil society* memberikan kerangka berbasis hak (*rights based framework*) bagi proses interaksi institusi negara, pasar, dan masyarakat. Kerangka ini secara filosofis dapat dilacak kembali pada konsepsi awal yang dikembangkan oleh Hobbes dan Locke yaitu kesepakatan individu untuk memasuki masyarakat yang terikat peraturan. Kesepakatan masyarakat mewujud dalam kerangka berbasis hak. Pada sisi lain, konsepsi rasionalitas individu yang lebih akan mengedepankan kepentingan bersama

seperti yang dipaparkan oleh Adam Smith mendapatkan wujud praksisnya. Individu akan melihat kerangka berbasis hak sebagai kepentingan bersama di mana kepentingan individualnya sudah terlingkupi.

Di dalam proses dialog, pada dasarnya berbagai *stakeholder* yang terkait di dorong untuk memperhatikan kepentingan pihak lain yang terkait dengan pemenuhan kepentingannya. Kepentingan seorang individu atau institusi tertentu hanya akan dapat terpenuhi manakala dalam pemenuhannya setidaknya, tidak mengabaikan kepentingan yang lain. Atau dalam pendekatan berbasis hak dapat dikatakan, pemenuhan hak seseorang tidak boleh melanggar hak orang lain. Dalam arti tertentu di dalam proses ini terjadi kompromi kepentingan dan proses untuk mengkalkulasi kepentingan pihak lain. Proses ini disebut dengan penyeimbangan kepentingan. *Civil society* merupakan arena di mana proses ini dapat berlangsung secara dinamis berdasarkan kerangka bersama yang disepakati. *Civil society* yang efektif ditandai dengan proses penyeimbangan kepentingan yang dilaksanakan secara terbuka, santun, dan jujur dimana institusi yang terlibat memiliki posisi tawar yang sama. Proses semacam ini akan menjamin bahwa berbagai kepentingan yang berbeda dari berbagai kelompok masyarakat mendapatkan pendalaman yang sama dan secara bersama-sama pula membentuk titik keseimbangan.

Proses interaksi yang intensif antar berbagai institusi negara, pasar, dan masyarakat juga dapat berfungsi sebagai sistem peringatan dini (*early warning system*) atas berbagai penyimpangan yang dapat mengancam *civil society* dengan memberikan sinyal yang dikirimkan kepada seluruh partisipan dari *civil society*. Sinyal dari alam berupa kehancuran lingkungan dapat diperkuat dengan tuntutan dari masyarakat asli (*indigenous people*) untuk memulihkan lingkungan hidupnya (*livelihood*) yang ketika sinyal ini tidak ditangkap oleh yang berkepentingan akan

diperkuat oleh Organisasi Non Pemerintah (Ornop) yang dapat melakukan kampanye advokasi kebijakan publik sehingga mendapatkan perhatian dan penanganan sesuai yang diperlukan. *Civil society* yang berfungsi secara aktif menjamin bahwa sinyal yang dikirimkan sebagai akibat adanya penyimpangan mendapatkan perhatian dan penanganan sedini dan setuntas mungkin. Sebaliknya suatu masyarakat yang dicirikan dengan keterlambatan dalam menangani masalah pembangunan atau dengan kata lain masalah baru diatasi ketika sudah menjadi terlalu besar merupakan indikasi lemahnya *civil society*. Ketika prioritas-prioritas bersama sebagai hasil dialog antar *stakeholder* pembangunan berkelanjutan telah ditetapkan, maka di dalam *civil society* akan terumuskan suatu aksi bersama (*collective action*) untuk memastikan pemenuhan prioritas yang ditetapkan. Aksi bersama menandakan berbagai institusi dalam masyarakat sipil telah mencapai kohesi kepentingan dan sinergi. Aksi bersama diwujudkan dalam format keterlibatan dan kontribusi *stakeholder* dalam proses pembangunan berkelanjutan ditandai dengan prinsip-prinsip partisipasi dan kesukarelaan (*voluntary*).

Dua kegiatan utama yaitu pengembangan mekanisme untuk mengakses informasi, keterbukaan, dan partisipasi serta mekanisme tanggung gugat pada dasarnya berupaya untuk menciptakan *enabling environment* yang memastikan bahwa seluruh partisipan dari *civil society* memiliki kesempatan yang sama untuk mencapai pemenuhan kepentingannya sambil juga secara sinergis menjaga lingkungan kehidupan (*livelihood*). Tujuan yang ketiga yaitu upaya memperkuat organisasi *civil society* diperlukan agar partisipan dari *civil society* dan mata rantai dari sistem yang paling lemah diberdayakan sehingga mampu untuk secara setara berinteraksi dengan kelembagaan lain yang karena proses sejarah memiliki kapasitas yang lebih kuat. Pengalaman dari berbagai negara di Eropa timur, Turki, dan Afrika menunjukkan

beroperasinya ketiga faktor tersebut dalam proses berkembangnya *civil society* di sana. Meskipun tidak di semua negara tersebut upaya penguatan *civil society* bisa dikatakan berhasil akan tetapi kontribusi faktor-faktor tersebut selama proses yang diinisiasikan tidak bisa dipungkiri.

Pertanyaan selanjutnya apabila masalah penguatan *civil society* dikaitkan dengan kebijakan anggaran publik, adalah bagaimana sebuah proses kebijakan anggaran publik bisa dimanfaatkan sebagai upaya penguatan *civil society* ? Tentu akan sangat menarik untuk bisa memberikan jawabannya. Berangkat dari uraian Lester yang memaknai kebijakan sebagai, “proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didisain untuk mengatasi masalah publik, apakah hal itu riil atautkah masih direncanakan (*imagined*).” Secara lebih sederhana batasan tersebut bisa dirumuskan sebagai. “*What government choose to do or no to do.*” Dalam konseptualisasinya tersebut, kebijakan anggaran publik memiliki karakteristik dimana kebijakan itu diformulasikan, diimplementasikan, dan dievaluasi oleh kewenangan atau otoritas yang berada dalam suatu sistem politik, dan pada prakteknya, kebijakan anggaran publik selalu menjadi subyek yang akan diubah-ubah berdasarkan informasi-informasi yang lebih baru dan lebih baik yang diperoleh mengenai efek yang timbul dari kebijakan tersebut. Dari ilustrasi tersebut setidaknya bisa dipahami bahwa kebijakan anggaran publik sebagai manifestasi hubungan antara negara dan masyarakat menempati posisi yang strategis sebagai media penguatan *civil society*, karena posisinya yang berada di dalam sistem politik itu sendiri.

Bagaimana memperkuat *civil society* melalui sebuah proses kebijakan yang sedang berlangsung? Dalam konteks penguatan *civil society*, tentu proses kebijakan publik harus diarahkan untuk mengintervensi faktor-faktor yang memungkinkan penguatan *civil society* tersebut. Tujuannya tidak lain agar proses penguatan *civil*

society berjalan bersamaan dengan berlangsungnya proses kebijakan anggaran publik. Artinya, peluang penguatan *civil society* harus dibuka sedari awal proses kebijakan anggaran publik berlangsung sampai pada tahapan lanjut dalam siklus kebijakan, sehingga penguatan yang dilakukan adalah se Dalam pemahaman ini, nampaknya memang belum ada mekanisme yang memediasi partisipasi masyarakat ke dalam proses politik secara terorganisasi dan atau terkelola dengan memadai. Ini mungkin saja disebabkan karena asosiasi-asosiasi kepentingan khususnya, dan *civil society* pada tingkat lokal belum berkembang kuat. Tetapi mungkin juga lemahnya pemahaman masyarakat umumnya atas perlunya atau pentingnya mereka mau dan bisa terlibat secara aktif dalam proses politik, dan tidak sekedar terlibat hanya pada saat pemilihan umum anggota-anggota DPR/DPRD maupun pemilihan Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota saja seperti yang selama ini terjadi.

2.2.5 Pengertian Anggaran dan Penganggaran (*Budgeting*)

1) Pengertian Anggaran

Anggaran adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan lembaga yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang. Dengan pengertian tersebut, maka unsur-unsur yang terdapat dalam anggaran adalah :

- a. Rencana, yaitu suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas atau kegiatan yang akan dilakukan di waktu yang akan datang. Rencana yang disusun merupakan kegiatan yang mempunyai spesifikasi khusus dan disusun secara sistematis. Beberapa hal yang mendorong penyusunan anggaran adalah : i) Waktu yang akan datang penuh dengan berbagai ketidakpastian; ii) Waktu yang akan datang penuh dengan berbagai alternatif pilihan; iii) Rencana diperlukan sebagai pedoman kerja di waktu yang akan datang; iv) Rencana diperlukan sebagai alat pengkoordinasian seluruh kegiatan yang ada di masing-masing lembaga tersebut; v) Rencana diperlukan sebagai alat pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan-kegiatan lembaga.

- b. Meliputi seluruh kegiatan lembaga yaitu mencakup semua kegiatan yang dilakukan oleh semua bagian yang ada di lembaga tersebut.
- c. Dinyatakan dalam unit moneter, yaitu unit (kesatuan) yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan lembaga yang beraneka ragam. Untuk Indonesia unit yang berlaku adalah *Rupiah*. Dengan adanya persamaan unit satuan tersebut maka dimungkinkan untuk melakukan perbandingan antara satu anggaran dengan yang lainnya dan untuk melakukan analisa lebih lanjut.
- d. Jangka waktu tertentu yang akan datang, yang menunjukkan bahwa berlakunya anggaran untuk masa yang akan datang. Sehingga dua hal yang harus dimuat dalam anggaran adalah taksiran-taksiran (*forecast*) tentang apa yang akan dilakukan di masa yang akan datang. Dalam kaitannya dengan waktu, anggaran dibagi dalam dua macam, yaitu : i) **Anggaran Strategis**. Adalah anggaran yang berlaku untuk jangka panjang, yaitu jangka waktu yang melebihi satu periode akuntansi (melebihi satu tahun); ii) **Anggaran Taktis**. Adalah anggaran yang berlaku untuk jangka waktu pendek, yaitu satu periode akuntansi atau kurang. Anggaran yang disusun untuk satu periode akuntansi dinamakan anggaran periodik, sedangkan anggaran yang disusun untuk kurang dari satu periode akuntansi dinamakan anggaran bertahap (Bappenas-MAP UGM, 2003).

Para pakar dengan disiplin ilmu yang berbeda mengartikan anggaran dengan pengertian yang berlainan menurut disiplin ilmu yang ditekuninya. Apabila pengertian anggaran ditanyakan kepada para ahli hukum, ahli ekonomi atau ahli politik, maka masing-masing akan memberikan jawaban yang berbeda. Para ahli hukum menganggap anggaran adalah rencana pengeluaran pemerintah yang telah disahkan dengan undang-undang. Sebelum anggaran dilaksanakan, pemerintah mengajukan rancangan anggaran tersebut kepada dewan legislatif. Karena anggaran merupakan rencana kegiatan yang dibiayai dari uang rakyat maka sebelum dilaksanakan, anggaran tersebut harus disahkan terlebih dahulu dengan undang-undang. Para ahli ekonomi menganggap bahwa "anggaran" adalah pengeluaran negara yang mampu mengendalikan kestabilan jalannya perekonomian negara, serta mampu memberikan rangsangan investasi untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi. Dengan penyusunan anggaran yang baik, negara dapat memecahkan masalah pengangguran, inflasi, pemerataan pendapatan serta pertumbuhan ekonomi.

Sedangkan ahli politik mengatakan anggaran merupakan alat politik terutama dalam hubungan antara eksekutif dari legislatif. Pada prinsipnya eksekutif adalah yang mengendalikan dan mengelola anggaran, sedangkan legislatif adalah yang menjalankan fungsi pengawasan. Dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif itu, yang terjadi pada dasarnya adalah saling mengadu kekuatan antara oposisi yang duduk dalam legislatif dan eksekutif yang mempertahankan (Kunarjo, 2003).

Dengan pengertian anggaran di atas, maka suatu anggaran yang baik adalah anggaran yang mencakup seluruh kegiatan lembaga (pemerintah daerah) sehingga dapat melaksanakan fungsi pelayanan secara optimal. Anggaran yang mampu menampung seluruh kegiatan lembaga biasa disebut dengan anggaran *komprehensif*, yang berisikan :

- a. *Forecasting Budget*. Anggaran taksiran adalah anggaran yang berisikan taksiran-taksiran seluruh kegiatan pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu yang akan datang serta berisikan taksiran-taksiran tentang keadaan atau posisi keuangan pemerintah daerah pada suatu saat tertentu yang akan datang.
- b. *Variable Budget*. Anggaran variabel berisikan tingkat perubahan biaya atau perubahan tingkat variabilitas biaya sehubungan adanya pengaruh internal dan eksternal pemerintah daerah.
- c. *Analisis Statistika dan Matematika Pembantu*. Analisa statistika dan matematika yang dipergunakan untuk membuat taksiran-taksiran serta penilaian (evaluasi) dalam rangka pengawasan kerja. Setiap analisa yang dibuat dilampirkan dalam anggaran yang disusun, agar dapat diketahui, diperiksa kembali (*checking*) dan melakukan respon yang diperlukan sehubungan dengan perubahan faktor-faktor yang (akan) mempengaruhi pelaksanaan anggaran di masa yang akan datang.
- d. *Budget Report*. Laporan tertentu realisasi pelaksanaan anggaran yang dilengkapi dengan perbandingan antara analisa dan kejadian yang dialami, sehingga laporan ini dapat berfungsi sebagai media evaluasi tentang berhasil tidaknya pelayanan publik (Bappenas-MAP UGM, 2003).

2) Karakteristik Anggaran

Anggaran yang ideal seharusnya memberikan gambaran mengenai kegiatan yang akan dilakukan pada periode yang akan dan program keuangan yang memungkinkan pekerjaan tersebut dilaksanakan. Anggaran sebaiknya memberikan kemudahan untuk dimengerti oleh masyarakat umum sekaligus memberi informasi yang lengkap untuk memenuhi “standar minimal” bagi para ahli keuangan. Untuk itu, secara umum anggaran yang baik setidaknya harus memenuhi sejumlah karakteristik, yaitu, 1) Sesuai dengan persyaratan hukum; 2) Mencakup seluruh kebutuhan; 3) Memberikan kebutuhan terhadap informasi yang dibutuhkan bagi pembuat keputusan; 4) Menyajikan informasi yang jelas dan mudah diperoleh (Bappenas-MAP UGM, 2003).

3) Penyusunan Anggaran

Penyusunan anggaran dalam organisasi publik (pemerintah daerah) merupakan tahapan aktivitas yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus proses pelayanan publik. Penganggaran adalah proses untuk mempersiapkan suatu anggaran yang berisi pernyataan dalam bentuk satuan tertentu yang merupakan refleksi dari aktivitas dan target kinerja yang hendak dicapai oleh organisasi tersebut dalam kurun waktu tertentu. Penganggaran pada dasarnya merupakan proses penentuan jumlah alokasi sumber daya untuk setiap kegiatan atau program dalam bentuk satuan uang. Anggaran merupakan “*managerial plan for action*” untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Penyusunan anggaran di level dan lingkup apapun mempunyai prinsip-prinsip yang semakin lama semakin berkembang. Hal ini merupakan sebuah bentuk usaha beradaptasi dalam pengalokasian sumber daya yang semakin terbatas di satu sisi dan

berkembangnya kebutuhan masyarakat di sisi lain, sehingga perkembangan prinsip-prinsip penganggaran menyesuaikan dengan perkembangan yang ada di dalam masyarakat.

Secara tradisional prinsip anggaran yang terkenal adalah "*The Three Es*", yaitu ekonomis, efisien dan efektif. Jones (1988) menjelaskan bahwa ekonomis hanya berkaitan dengan input, efektivitas berkaitan dengan output dan efisiensi adalah kaitan antara input dan output. Dengan demikian terlihat bahwa prinsip penganggaran di atas sangat terkait dengan prinsip dalam akuntansi pemerintahan (*public sector accounting*). Dalam perkembangan selanjutnya prinsip penganggaran mengacu pada konsep yang sedang berkembang. Contohnya pada konsep "*good governance*", prinsip penganggaran menekankan pada transparansi, akuntabilitas dan partisipasi.

4) Fungsi dan Peranan Pemerintah Dalam Kebijakan Anggaran

Musgrave and Musgrave (1991: 6-12) menyatakan bahwa fungsi utama dari pemerintah melalui kebijakan anggaran (*fiscal policy*) adalah fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi alokasi berkaitan dengan peranan pemerintah dalam menyediakan barang-barang publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini karena pada umumnya untuk jenis barang ini tidak mungkin disediakan oleh swasta. Fungsi distribusi berkaitan dengan peranan pemerintah dalam mewujudkan distribusi pendapatan nasional yang lebih merata, sedangkan fungsi stabilisasi berkaitan dengan peranan pemerintah dalam menciptakan stabilitas perekonomian di dalam negeri, baik terhadap gejolak harga, maupun penyusunan anggaran. Keterlibatan pemerintah dalam perekonomian akan semakin meningkat seiring dengan semakin tingginya tingkat pendapatan masyarakat negara yang bersangkutan. Goedhart (1982:36-37) menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah pada dasarnya selalu mengalami

peningkatan seiring dengan meningkatnya tingkat pendapatan masyarakat. Dengan meningkatnya tingkat pendapatan masyarakat yang juga mencerminkan semakin tingginya tingkat kemakmuran masyarakat akan mendorong keinginan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah semakin baik yang pada akhirnya meningkatkan pengeluaran pemerintah. Selain fungsi-fungsi tersebut di atas, anggaran juga mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. **Alat Perencanaan.** Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan untuk mencapai tujuan organisasi yang berisikan rencana-rencana kegiatan/program yang akan dilaksanakan, rencana biaya yang akan dikeluarkan dan hasil yang akan dicapai. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk : i) Merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan; ii) Merencanakan berbagai program/kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaan; iii) Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun; iv) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.
- b. **Alat Pengendalian.** Anggaran berfungsi sebagai media yang penting untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan pelaksanaan. Anggaran memberikan kerangka dan (sekaligus) rambu-rambu yang mengendalikan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah agar dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, sehingga pemborosan-pemborosan dapat dihindari. Anggaran sebagai alat pengendalian digunakan untuk : i) Menghindari adanya *overspending*, *underspending* dan salah sasaran pembiayaan pada kegiatan/program yang bukan prioritas; ii) Memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional kegiatan/program pemerintah; iii) Meyakinkan kepada masyarakat dan lembaga legislatif bahwa pemerintah mempunyai dana yang cukup untuk melaksanakan kewajibannya; iv) Memberikan informasi bahwa pelaksanaan kegiatan/program dapat berjalan dengan efisien dan efektif serta tanpa adanya pemborosan maupun korupsi.
- c. **Alat Kebijakan Fiskal.** Anggaran digunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk menstabilkan perekonomian dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Anggaran pemerintah yang memuat arah kebijakan fiskal pemerintah, dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi yang digunakan untuk mendorong, memfasilitasi dan mengkoordinasikan ke ekonomi masyarakat.
- d. **Alat Politik.** Anggaran merupakan salah bentuk komitmen lembaga eksekutif dan kesepakatan lembaga legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu, penyusunan anggaran membutuhkan kemampuan politik, membangun koalisi, keahlian bernegosiasi dan pemahaman tertentu manajemen keuangan publik. Hal ini di dasarkan pada logika dan kenyataan bahwa kegagalan pelaksanaan anggaran dapat menjatuhkan kredibilitas pemerintah (dan lembaga legislatif) serta hilangnya kekuasaan politik yang sebelumnya dipegang.

- e. **Alat Koordinasi dan Komunikasi.** Anggaran tidak hanya memuat kegiatan/program dari suatu instansi, melainkan melibatkan seluruh departemen bahkan hingga unit kerja (pelaksana) pada level terbawah dalam struktur pemerintahan, sehingga anggaran dapat berfungsi alat untuk berkoordinasi dan berkomunikasi antar bagian lembaga eksekutif dalam pelaksanaan kegiatan program/kegiatan yang termuat dalam anggaran.
- f. **Alat Motivasi.** Sebagai alat motivasi bagi pelaksanaannya agar bekerja secara ekonomis, efisien dan efektif dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan. Untuk itu, anggaran hendaknya bersifat menantang tetapi dapat dicapai (*challenging but attainable*) atau berisikan tuntutan namun bisa dijalankan (*demanding but achievable*).
- g. **Alat Penilai Kinerja.** Anggaran merupakan wujud komitmen antara lembaga eksekutif dan legislatif, sehingga kinerja lembaga eksekutif akan dinilai oleh lembaga legislatif berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Sedangkan kinerja manajer publik dinilai berdasarkan target yang dapat dicapai dengan anggaran yang telah ditetapkan. Oleh karena itu anggaran merupakan alat untuk mengendalikan dan menilai kinerja pemerintah (Bappenas-MAP UGM, 2003).

Sesuai pandangan sebagaimana tersebut di atas, maka tampak jelas bahwa sistem pengelolaan keuangan (negara/daerah) yang berwujud anggaran bukanlah sekedar aktivitas pencatatan keluar masuknya uang sebagaimana dalam sektor swasta/privat. Lebih dari itu, sistem pengelolaan keuangan (negara/ daerah) merupakan instrumen kebijakan ekonomi yang mencerminkan visi dan misi pemerintahan, serta berdampak terhadap perekonomian yang pada akhirnya berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat. Pandangan ini harus menjadi pemahaman bersama, sehingga proses penyusunan anggaran menjadi bagian penting dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan tahun berikutnya, sehingga kualitas anggaran sangat tergantung dengan kualitas keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunannya. Selain itu yang harus dipahami dalam penyusunan anggaran adalah anggaran itu dibuat untuk kepentingan rakyat, sehingga penyusunannya perlu mengikuti kriteria, sebagai berikut :

- a. **Didasarkan atas Persetujuan antara Eksekutif dan Legislatif:** Anggaran publik diajukan pemerintah (pusat/daerah) dan disahkan DPR/DPRD. Anggaran publik itu bersumber dari dana yang dikumpulkan dari hasil pajak, yang artinya adalah uang rakyat yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya. DPR/DPRD, yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil rakyat yang terpilih, berhak untuk menanyakan penggunaan uang yang telah dikumpulkan dari pajak itu. Jadi, anggaran negara merupakan bentuk pertanggungjawaban kepada rakyat bahwa hasil pajak benar-benar telah digunakan untuk kepentingan rakyat.
- b. **Sederhana:** Anggaran publik disusun sedemikian rupa sehingga rakyat dapat memahami tentang pengalokasian dana yang berasal dari pajak maupun sumber lainnya. Dengan penyederhanaan komposisi anggaran ini, maka administrasi anggaran juga tidak menjadi rumit yang sulit untuk dipahami oleh masyarakat.
- c. **Memasyarakat:** Anggaran publik disusun dengan tujuan untuk mengalokasikan sumber daya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, alokasi anggaran disusun sedemikian rupa agar bisa dipercaya, dan dapat menjawab segala pertanyaan yang diajukan oleh rakyat yang membiayai. Karena pelaksanaan anggaran memerlukan kebijakan tertentu, maka setiap kebijakan harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada rakyat agar rakyat memahami apa yang akan dilaksanakan oleh negara.
- d. **Memuaskan Semua Pihak:** Mengingat anggaran publik adalah milik rakyat, maka sebaiknya penyusunannya berpihak kepada masyarakat luas, dalam arti tidak ada kelompok yang diuntungkan dan tidak ada kelompok yang dirugikan, sehingga segala masalah negatif, yang akan timbul karena ketidakpuasan salah satu kelompok, dapat dihindari.
- e. **Disiplin:** Anggaran publik berlaku selama satu tahun yaitu selama tahun anggaran. Sejak tahun anggaran dimulai, pelaksanaan pengeluaran pemerintah sudah harus dimulai dan selesai pada akhir tahun anggaran. Apabila kegiatan yang didanai belum selesai dikerjakan, maka kegiatan ini terpaksa harus dihentikan dan dana yang tersisa menjadi hangus. Oleh karena itu, menjelang akhir tahun anggaran, untuk dapat dianggap mempunyai kinerja yang baik, para pemimpin proyek biasanya berusaha mengejar waktu yang tersisa agar dananya tidak hangus, walaupun kegiatan yang dilaksanakan bisa menjadi tidak efisien.
- f. **Berurutan:** Pelaksanaan anggaran dimulai dari persiapan, dilanjutkan dengan pelaksanaan, dan akhirnya evaluasi. Kegiatan-kegiatan tersebut berurutan dari langkah pertama, kedua, sampai terakhir dan tidak dapat dibalik. Dengan demikian, para penyelenggara anggaran sudah harus mengetahui kegiatan apa yang akan dimulai, dan kegiatan mana yang dilakukan pada langkah berikutnya (Kunarjo 2003).

Pada wilayah manajerial, anggaran memiliki sejumlah fungsi yaitu:

- a. Memberi pedoman bagi pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugasnya pada periode yang akan datang.

- b. Sebagai produk politik yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif atas nama kepentingan masyarakat dan pembebanan konsekuensi kepada publik, maka anggaran bisa berfungsi sebagai alat kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan yang dibuat pemerintah.
- c. Di samping sebagai alat kontrol kebijakan, anggaran juga dapat dipakai masyarakat untuk menilai seberapa jauh pencapaian pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dan program-program yang direncanakan (Kunarjo 2003).

Proses dan pengalokasian anggaran haruslah berorientasi kepada kepentingan publik. Hal ini berarti bahwa proses penyusunan anggaran hendaknya melibatkan banyak pihak dimulai dari perencanaan sampai pelaksanaannya. Keberhasilan pengelolaan anggaran publik sangat ditentukan oleh proses awal perencanaannya. Semakin baik perencanaannya akan memberikan dampak semakin baik pula implementasinya di lapangan. Dengan mengamati susunan anggaran publik, banyak hal dapat dikenali yang sebelumnya hanya diketahui sepintas lalu, seperti jumlah program yang dijalankan, banyaknya dana yang masuk ataupun yang keluar, besarnya pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah ataupun swasta, jenis penerimaan dan pengeluaran negara, mekanisme pengawasan, banyaknya *stakeholder* yang terlibat, dan banyaknya prosedur yang harus dilalui. Karena peranannya yang sangat strategis itulah, wajar apabila anggaran dipergunakan sebagai ajang perebutan oleh para politisi untuk saling menjatuhkan lawan politiknya.

BAB III

KERANGKA KONSEPTUAL

3.1 Kerangka Konseptual Penelitian

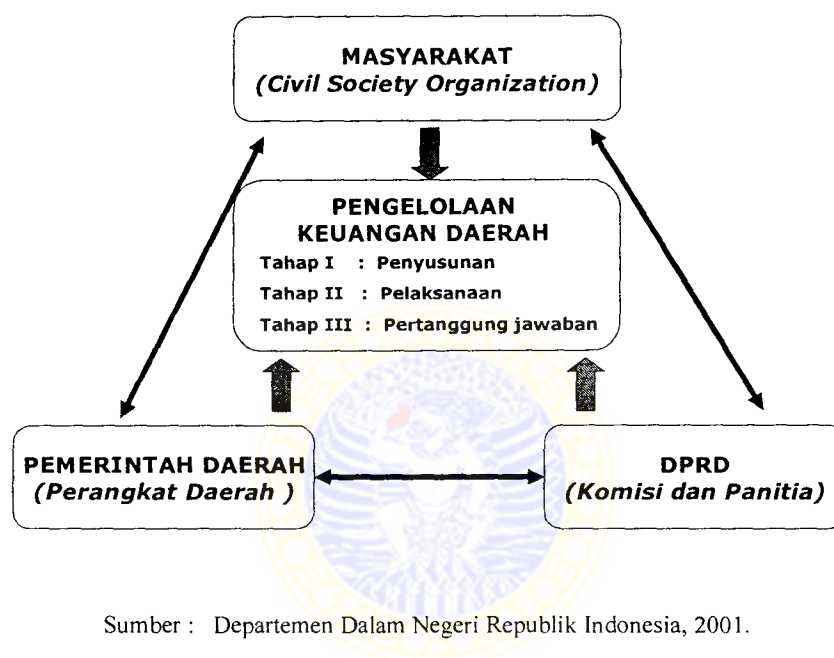
Kerangka konseptual merupakan alur pikir agar supaya kajian yang dilakukan sesuai dengan tujuannya. Secara konseptual penelitian tentang *Proses Politik Penyusunan Anggaran Publik*, persoalannya terletak pada bagaimana penyusunan anggaran publik yang merupakan bagian dari kebijakan publik secara umum dapat mengakomodasi berbagai macam kepentingan dari kekuatan-kekuatan yang ada. Dalam suatu sistem publik kepentingan yang berkembang akan sangat beragam. Keberagaman kepentingan ini pada akhirnya akan melahirkan sistem nilai yang beragam pula. Oleh karenanya satu sudut pandang atau satu sistem nilai saja yang digunakan untuk menerjemahkan kepentingan publik tidak akan cukup untuk menjawab persoalan publik yang berkembang. Atas dasar argumen tersebutlah mengapa sudut pandang pemerintah saja dianggap tidak cukup untuk menerjemahkan proses pembangunan suatu negara dimana masyarakat juga berada di dalamnya.

Penyusunan anggaran hanya akan berjalan secara efektif jika dalam proses perencanaan hingga implementasi melibatkan masyarakat secara aktif. Hal ini disebabkan bukan saja karena masyarakat merupakan "*pemilik*" pemerintah, tetapi juga karena masyarakat hendaknya menjadi subyek dan obyek pembangunan di daerah. Sebagai **subyek** pembangunan, masyarakat merupakan pihak yang terlibat aktif dalam proses pembangunan, sedangkan sebagai **obyek** masyarakat merupakan sasaran pembangunan itu sendiri. Dengan demikian secara garis besar akan terdapat tiga elemen yang segmental saling bersentuhan dalam membentuk *performance*

pengelolaan keuangan daerah. Keterkaitan ketiga elemen tersebut sebagaimana ditunjukkan dalam gambar 3.1.

Gambar 3.1

Stakeholder Dalam Pengelolaan Anggaran Publik



Sumber : Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2001.

Pada gambar 3.1, tersebut elemen masyarakat sengaja ditempatkan pada bagian atas kerangka segmen, sedangkan Pemerintah Daerah (Eksekutif dan Birokrasi) serta DPRD (Legislatif) berada dibawah. Hal ini dimaksudkan untuk mempertajam ingatan kita pada hakekat anggaran publik (APBD) sebagai *“perwujudan dan amanah rakyat kepada Pemerintah Daerah dan DPRD dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanannya kepada masyarakat”*. Dengan kata lain, disini terlihat peran serta masyarakat sebagai **subyek** sekaligus **obyek** pembangunan.

Dari gambar tersebut di atas terlihat jelas peran masyarakat, yaitu : *pertama*, masyarakat merupakan pemberi amanat sekaligus pemilik (*owner/stakeholders*) dan “*first customer*”, dan *kedua*, Pemerintah Daerah (Eksekutif/Birokrasi) dan DPRD (Legislatif) dengan fungsinya masing-masing hanya sebagai “*civil service*”. Sebagai pemberi amanat sekaligus pemilik, masyarakat berhak melakukan pengawasan atas Pemerintah Daerah dan DPRD, sedangkan sebagai konsumen masyarakat berhak menuntut dan memperoleh pelayanan yang maksimal dari Pemerintah Daerah sebagai agen yang bertanggung jawab dalam provisi pelayanan publik.

Di antara berbagai macam kebijakan pemerintah dengan segala produknya itu, hal yang paling penting adalah yang berkaitan dengan anggaran (Dye, 1978; Rushefsky, 1990). Alasannya sederhana sebab lewat kebijakan anggaran itulah segala macam pemenuhan kebutuhan masyarakat mendapatkan legitimasinya. Karena kita dewasa ini tepat berada di tengah pusaran wacana otonomi daerah, anggaran yang dimaksud adalah yang berkaitan langsung dengan kepentingan rakyat daerah. Hanya saja dalam praktiknya di keseharian, proses anggaran itu tidaklah sesederhana seperti apa yang ada di dalam kerangka teoritik. Pada tingkatan praktik setidaknya akan berhadapan dengan dua bentuk persoalan yang melingkupi, yaitu *pertama*, yang berkaitan dengan perilaku politik dari para pejabat politik maupun pejabat publik di daerah yang merasa terganggu dengan adanya transparansi anggaran. Sebab boleh jadi hal ini mereka anggap sebagai bentuk pengikisan atas kemapanan otoritas yang selama ini mereka nikmati. *Kedua*, adalah persoalan yang berkaitan dengan aturan-aturan formal yang ada, yakni bahwa masing-masing pihak dan lembaga memiliki batas kewenangan masing-masing serta prosedurnya sendiri-sendiri.

BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berdasarkan pada rumusan masalah dan tujuan penelitian maka penelitian ini dikategorikan sebagai jenis penelitian deskriptif. Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2005 :4), mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang dapat diamati.

Menurut beberapa ahli, pendekatan kualitatif diarahkan pada latar dan individu secara menyeluruh atau holistik (utuh), sedangkan menurut Moleong (2005: 6) :

“Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.”

Selanjutnya menurut Moleong (2005: 7 – 13), penelitian kualitatif memiliki sepuluh ciri yaitu berakar pada latar alamiah sebagai keutuhan, mengandalkan analisis manusia sebagai alat penelitian, memanfaatkan metode kualitatif, mengandalkan analisis data secara induktif, mengarahkan penelitiannya kepada usaha menemukan teori dari dasar, bersifat deskriptif, lebih mementingkan proses daripada hasil, ada batas yang ditentukan oleh fokus, ada kriteria khusus untuk keabsahan data, desainnya bersifat sementara dan hasil penelitian dirundingkan dan disepakati bersama.

Sesuai dengan masalah penelitian yang telah dikemukakan di depan yaitu:

1) Bagaimanakah mekanisme kelembagaan proses penyusunan anggaran publik?;

2) Bagaimanakah pola interaksi aktor-aktor (lembaga) dalam pengambilan keputusan anggaran publik?, maka penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif. Beberapa pertimbangan pemilihan metode ini diantaranya adalah : *Pertama*, untuk memudahkan proses penelitian, karena permasalahan yang diteliti adalah tentang proses suatu fenomena, artinya bagaimanakah proses penyusunan anggaran publik, yang meliputi aturan normatif, implementasi penyusunan anggaran publik dan bentuk atau wujud anggaran publik. Sehingga untuk menjelaskan suatu proses dilakukan penelitian kualitatif dengan cara peneliti terjun langsung ke obyek penelitian. *Kedua*, guna memperoleh gambaran secara mendalam suatu fenomena atau permasalahan penelitian, yaitu dengan cara peneliti mendengar langsung dari narasumber, berbicara sebenarnya tentang proses penyusunan anggaran publik sesuai dengan perspektif masing-masing narasumber sebagaimana posisi dan perannya dalam sistem sosial masing-masing.

4.2. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah institusi pemerintah selaku koordinator dalam penyusunan anggaran publik, legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat dan masyarakat, yang dalam hal ini dibatasi yaitu Instansi Pemerintah Propinsi Jawa Timur, DPRD Propinsi Jawa Timur dan Masyarakat, sebagai populasi yang akan diteliti, sedangkan sampel dari penelitian ini adalah: Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur, Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi Jawa Timur, Biro Keuangan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur dan beberapa instansi dilingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur mewakili lembaga eksekutif, DPRD Propinsi Jawa Timur, khususnya yang duduk sebagai anggota Komis C (Keuangan) dan Panitia Anggaran Legislatif mewakili lembaga legislatif dan

masyarakat yang diwakili oleh beberapa nara sumber sebagai berikut : Unit Penyuluhan Bantuan Hukum Unair, LBH Surabaya, akademisi yang mempunyai kedudukan sebagai staf ahli di lembaga eksekutif maupun staf ahli di lembaga legislatif serta mantan DPRD Jawa Timur periode 1999-2004 dan dari dunia usaha. Pemilihan tersebut di dasarkan atas pertimbangan spesifikasi tugas pokok dan kewenangan masing-masing obyek dan subyek penelitian yang berpengaruh secara signifikan dalam proses penyusunan anggaran publik di Pemerintah Propinsi Jawa Timur.

4.3. Sumber dan Jenis Data

Menurut Lofland (dalam Yulianto, 2000 : 36) “Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan dan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain”. Jadi penelitian ini sumber datanya adalah: kata-kata dari orang-orang yang menjadi informan yang diamati atau diwawancarai, yang merupakan sumber data utama. Penelitian menggunakan tiga sumber data, yaitu, Informan Kunci (*key informan*), Informan biasa dan Arsip.

4.3.1. Informan kunci (*key informan*)

Dimana pemilihannya dilakukan secara *purposive* yang didasarkan pada penguasaan permasalahan, mempunyai kompetensi dan otoritas, memiliki data dan bersedia memberikan data yang benar-benar relevan dan kompeten terkait dengan permasalahan penelitian. Oleh karena itu yang menjadi informan awal dalam penelitian ini adalah :

- 1) Pemerintah Propinsi Jawa Timur, yang dijadikan obyek penelitian adalah instansi-instansi yang terlibat secara langsung dalam penyusunan anggaran publik dan merupakan anggota inti dari Tim Anggaran Eksekutif, yaitu :

- Biro Keuangan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur yang memiliki kewenangan dibidang alokasi anggaran belanja langsung maupun tak langsung untuk seluruh instansi dilingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur.
 - Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi Jawa Timur yang bertanggung jawab terhadap alokasi anggaran pembangunan untuk instansi-instansi dilingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur baik APBD maupun APBN.
 - Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur, dipilih karena mempunyai kewenangan di bidang perencanaan anggaran pendapatan, selain itu Dinas Pendapatan merupakan satu-satunya instansi di lingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur yang memiliki kewenangan pemungutan pajak daerah, selain itu Pendapatan Asli Daerah (PAD) Propinsi Jawa Timur sebagian besar disumbang oleh instansi ini.
- 2) DPRD Propinsi Jawa Timur, terutama anggota DPRD Propinsi Jawa Timur yang terlibat langsung dalam pembahasan anggaran serta menjadi bagian dari Panitia Anggaran Legislatif serta anggota Komisi B (Pembangunan) dan Komisi C (Keuangan) DPRD Propinsi Jawa Timur.
- 3) Masyarakat, yang terdiri dari : Unit Penyuluhan Bantuan Hukum Unair dipilih karena pemikiran-pemikiran kritisnya terhadap permasalahan anggaran terutama dari sisi normatifnya, LBH Surabaya dipilih karena organisasi ini sering memberikan advokasi-advokasi terhadap permasalahan anggaran terutama yang terkait dengan politik anggaran dari Pemerintah Propinsi, akademisi dan staf ahli menjadi pilihan karena pada saat ini baik lembaga eksekutif maupun legislatif banyak memanfaatkan tenaga-tenaga akademisi untuk menjadi staf ahli bagi lembaganya masing-masing, sehingga dari mereka diharapkan banyak diperoleh

informasi yang “netral” dari permasalahan anggaran publik baik dari sisi eksekutif, legislatif maupun kepentingan masyarakat. Sedangkan mantan anggota DPRD Propinsi Jawa Timur periode 1999-2004 dipilih karena yang bersangkutan saat ini telah berada “di luar sistem”, sehingga diharapkan dapat memberikan informasi yang lebih dalam terhadap permasalahan anggaran publik serta sebagai alat klarifikasi dari informasi yang diperoleh anggota DPRD yang masih aktif. Selain itu juga dari Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Jawa Timur serta beberapa rekanan dari dunia usaha (*private sector*) yang sering memperoleh pekerjaan dari instansi dilingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur.

4.3.2. Informan Biasa

Dimana pemilihannya secara *purposive* yang didasarkan pada subyek yang secara langsung terlibat dalam penyusunan anggaran publik dan beberapa informan yang informasi dan penjelasannya dapat dijadikan rujukan untuk memperkuat informasi yang diperoleh dari informan kunci (*key informan*). Informan ini terdiri dari Kepala Sub Bagian Bina Program pada Pemerintah Kota Surabaya, Kepala Seksi Perencanaan, Kepala Sub Bagian Anggaran, Kepala Seksi Kepemudaan, Staf Sub Bagian Umum Sekretariat DPRD Propinsi Jawa Timur, Staf Komisi C (Keuangan) DPRD Propinsi Jawa Timur serta beberapa peserta pra Musyawarah Perencanaan Pembangunan Propinsi (Musrenbang Propinsi), di antaranya adalah perwakilan dari Perguruan Tinggi.

4.3.3. Dokumen/Arsip

Dokumen/Arsip, sebagai sumber data dalam bentuk dokumen, foto, data statistik dan naskah-naskah penting lainnya yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan permasalahan penelitian.

Dalam penelitian ini, data yang diperlukan adalah data yang terkait dengan seluruh rangkaian kegiatan penyusunan anggaran publik. Data dimaksud baik yang berasal dari unsur pelaksana (eksekutif dan legislatif) dan data dari masyarakat. Dari unsur inilah data penelitian diharapkan bisa digali dan diolah sebagai bahan dalam penelitian. Secara terperinci data yang dibutuhkan dimaksud diantaranya adalah :

1. Ketentuan perundang-undangan dan kebijakan yang mengatur mengenai mekanisme perencanaan dan penyusunan anggaran publik.
2. Kebijakan yang pernah dibuat dan dikeluarkan dan masih berlaku dalam proses penyusunan anggaran publik di Propinsi Jawa Timur.
3. Risalah rapat dan sidang di DPRD (Komisi, Fraksi dan Paripurna), Nota Keuangan Gubernur Jawa Timur, Penekanan tugas APBD.
4. Gambaran senyatanya tentang mekanisme kelembagaan penyusunan anggaran publik di Pemerintah Propinsi Jawa Timur.
5. Gambaran mengenai interaksi aktor-aktor (lembaga) dalam pengambilan keputusan anggaran publik.

4.4. Tahap dan Prosedur Penelitian

Pertama, tahap pra lapangan. Pada tahap ini dilakukan penyusunan rancangan penelitian, dilanjutkan dengan memilih lokasi penelitian. Setelah dilakukan, maka dilanjutkan dengan mengurus administrasi perijinan penelitian. Langkah selanjutnya adalah memilih informan atau *key informan*. Pada penelitian ini *key informan* dipilih secara *purposive* atau bertujuan disesuaikan dengan kebutuhan data yang ingin dicari. Misalnya ingin mencari data tentang mekanisme penyusunan anggaran, maka Bagian Anggaran Biro Keuangan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur yang dijadikan informan. Apabila peneliti mencari data mengenai jaring aspirasi masyarakat, maka

masyarakat dalam hal ini yang berdomisili di Kota Surabaya yang akan dijadikan informan atau anggota DPRD Propinsi Jawa Timur. *Kedua*, tahap pekerjaan lapangan, yaitu informasi ringan atau sekilas tentang obyek penelitian telah didapatkan. Pada tahapan ini peneliti berusaha memahami latar belakang penelitian dilanjutkan dengan turun langsung ke lapangan penelitian. Dalam hal ini peneliti berperan serta dalam penggalian data.

Ketiga, tahap analisis data. Pada tahapan ini dilakukan konsep dasar analisis data yang mempersoalkan pengertian, waktu pelaksanaan, maksud dan tujuan serta kedudukan analisis data. Tahap ini merupakan tahap paparan yang dikembangkan melalui diskursus data serta fenomena-fenomena dilapangan melalui tahapan-tahapan dan "*field note*", klasifikasi data, memo data, kemudian dicatat dan didekati dalam sebuah diskursus teori serta penelitian yang relevan. Dari hasil diskursus tersebut diperoleh verifikasi atau kesimpulan.

4.5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data primer dan sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian, dilakukan dengan cara :

1. *Wawancara* dengan pertanyaan mendalam (*in depth interview*) yang dilakukan kepada narasumber atau informan penelitian secara terstruktur.
2. *Pengamatan (observation)* yaitu melakukan penelitian secara langsung di lapangan tentang keadaan yang sebenarnya mengenai masalah yang diteliti.
3. *Catatan lapangan (field notes)* yaitu mencatat berbagai kejadian secara tertulis tentang apa yang didengar, dilihat, dialami dan dipikirkan oleh peneliti dari narasumber dalam rangka pengumpulan data.

4. *Penggunaan dokumen (documentary)* yaitu melakukan penelitian terhadap bahan tertulis atau bentuk lain (data umum, data statistik, foto, gambar, arsip dan sebagainya) baik dokumen pribadi maupun dokumen resmi.

4.6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, teknik analisis data dilakukan secara “*deskriptif*”. Teknik analisis deskriptif berusaha mengabstraksikan data temuan lapangan yang telah dikumpulkan dan dikelompokkan, untuk mendapatkan kesimpulan. Dalam penelitian kualitatif, peneliti menganalisis data sejauh mungkin dalam bentuk aslinya. Pertanyaan yang berusaha dijawab dalam penelitian kualitatif adalah “*mengapa*”, “*alasan apa*” dan “*bagaimana terjadinya*” akan senantiasa dimanfaatkan oleh peneliti (Moleong, 2005: 6). Untuk melakukan analisis tersebut, teknik analisis “deskriptif” yang tepat untuk digunakan. Karenanya data yang telah dikumpulkan dan diolah dilakukan analisis secara “*deskriptif*”. Teknik analisis deskriptif, tidak hanya berusaha menggambarkan (mendeskripsikan) data temuan lapangan, tapi juga berusaha menjelaskan (*to explain*) tentang data dan fenomena sosial yang ditemukan dilapangan, sehingga pertanyaan “*mengapa*”, “*alasan apa*” dan “*bagaimana terjadinya*” sangat melekat dalam analisis deskriptif.

Miles dan Huberman (1992:15-21) menyajikan model analisis data yang disebut sebagai *Model Interaktif*, terdiri dari komponen-komponen yang saling berhubungan antara satu dengan lainnya, yang dilakukan secara bersamaan dan menjadi suatu siklus serta interaksi antara alur yang satu dengan yang lainnya, yaitu: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

- 1) *Pengumpulan data* yang dihasilkan melalui observasi, wawancara, analisis teks dan dokumen.
- 2) *Reduksi data*, dilakukan dalam pengertian melakukan penyederhanaan, pengabstraksian dan pentransformasian terhadap data-data yang diperoleh di lapangan yang dilakukan secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung dengan tujuan untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data, sehingga diharapkan kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.
- 3) *Penyajian data* dilakukan dengan berbagai bentuk seperti narasi, matriks, skema, diagram, atau gambar-gambar dengan tujuan untuk memudahkan membuat kesimpulan.
- 4) *Verifikasi dan penarikan kesimpulan*, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa sejak tahap permulaan pengumpulan data, peneliti sudah berupaya untuk mencari makna, mencatat keteraturan, pola-pola, konfigurasi-konfigurasi, dan hubungan sebab akibat yang mungkin dijadikan sebagai suatu kesimpulan yang longgar tetap terbuka dan skeptis sampai dengan berakhirnya penelitian, dengan menarik kesimpulan final.

4.7. Definisi Konseptual dan Operasional

Variabel dalam penelitian ini terdapat dua macam variabel, yakni variabel mekanisme kelembagaan, dan variabel interaksi aktor-aktor. Kedua variabel ini secara konseptual dan operasional dapat digambarkan sebagai berikut:

4.7.1. Definisi Konseptual

Definisi konseptual mengekspresikan suatu abstraksi yang terbentuk melalui generalisasi dari pengamatan terhadap fenomena-fenomena. Kehadiran konsep sangat

penting terutama untuk mendeteksi hadirnya variabel yang membentuk realitas yang akan diteliti. Untuk lebih memudahkan dan dapat memberikan arah yang jelas dalam pencapaian tujuan penelitian, maka perlu dilakukan pendefinisian secara konseptual dan berupaya mengekspresikan abstraksi dari fenomena berikut ini :

1) **Penyusunan Anggaran Publik**

- a. *Anggaran Publik*. Adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan lembaga yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang. Anggaran merupakan “*managerial plan for action*” untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.
- b. *Penyusunan anggaran publik*. Adalah tahapan aktivitas yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus proses penyusunan anggaran publik. Penyusunan anggaran publik adalah proses untuk mempersiapkan suatu anggaran yang berisi pernyataan dalam bentuk satuan tertentu yang merupakan refleksi dari aktivitas dan target kinerja yang hendak dicapai oleh organisasi tersebut dalam kurun waktu tertentu. Penyusunan anggaran publik pada dasarnya merupakan proses penentuan jumlah alokasi sumber daya untuk setiap kegiatan atau program dalam bentuk satuan uang.

2) **Interaksi Aktor-Aktor dalam Penyusunan Anggaran Publik**

- a. *Aktor-Aktor*. Adalah orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan yang akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat internal, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk

menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan eksternal, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain (Wibawa, 1994: 13).

- b. *Interaksi antar Aktor-Aktor*. Adalah interaksi dari para aktor yang terlibat pada proses penyusunan atau pemilihan serangkaian program/tindakan dari berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dalam rangka mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan, dalam bentuk kerjasama yang kreatif, saling memanfaatkan keunggulan serta membantu mengurangi kelemahan masing-masing aktor sehingga *output* dan *outcomes* yang dihasilkan lebih besar daripada *output* dan *outcomes* yang dihasilkan secara sendiri-sendiri.

3) *Stakeholder* dalam Penyusunan Anggaran Publik

Adalah semua pihak yang kepentingannya terpengaruh, baik positif maupun negatif, dari dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan. Pihak yang terpengaruh dampak ini dibedakan menjadi dua, yakni *stakeholders* primer dan sekunder; serta *stakeholder* kunci (Pembedaan tiga jenis *stakeholders* ini diadaptasi dari 'Guidance Note on How to Do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes, Social Development Departement, Overseas Development Administration). *Stakeholder primer* adalah pihak (orang, kelompok, lembaga) yang berkepentingan dan terkena dampak, baik positif maupun negatif, secara langsung dari suatu kebijakan. *Stakeholder sekunder* adalah pihak (orang, kelompok, lembaga) yang berkepentingan dan yang terkena

dampak, baik positif maupun negatif, secara tidak langsung dari suatu kebijakan. *Stakeholder kunci* adalah *stakeholder* yang secara signifikan dapat mempengaruhi atau memegang peran penting bagi keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan.

4.7.2. Definisi Operasional

Merupakan langkah lebih lanjut dari definisi konseptual yang berbentuk indikator-indikator dari variabel yang dijadikan acuan dalam melakukan penelitian, sebagai berikut :

- 1) Indikator variabel mekanisme kelembagaan proses penyusunan anggaran publik, akan didekati berdasarkan pendekatan normatif, yaitu dengan mempergunakan mekanisme dasar (normatif) penyusunan anggaran publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kondisi secara nyata implementasinya di Propinsi Jawa Timur.
- 2) Indikator variabel Interaksi, akan didekati dari siapa saja yang terlibat dalam proses-proses pembahasan anggaran publik di Pemerintah Propinsi Jawa Timur, apakah ada aturan-aturan yang mengatur mengenai interaksi dari aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran publik.

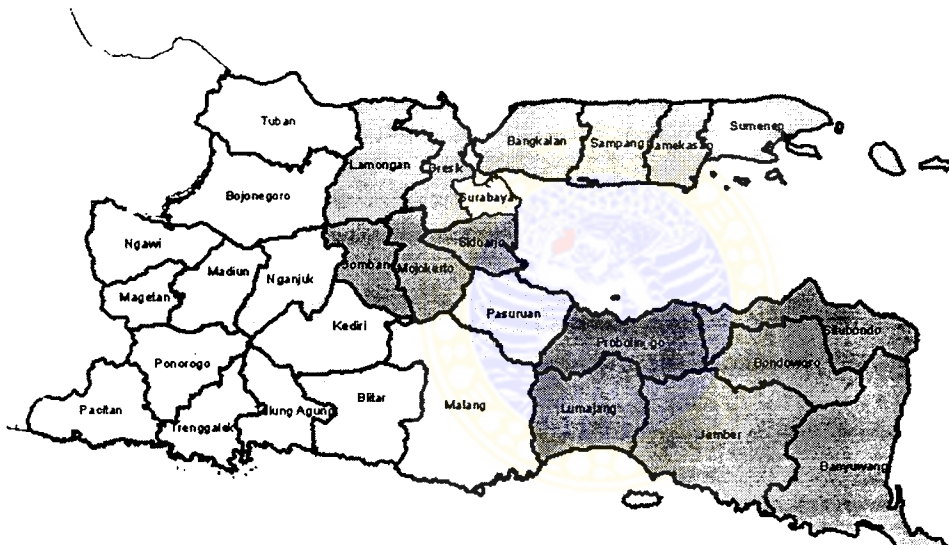
BAB V DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN

5.1. Wilayah Propinsi Jawa Timur

Secara umum wilayah Propinsi Jawa Timur dapat dilihat dalam peta geografis sebagaimana yang termuat dalam Gambar 1 berikut:

Gambar 5.1

Peta Posisi Geografis Propinsi Jawa Timur



Sumber: Pustaka Amani, 2001 - diolah

Secara yuridis Propinsi Jawa Timur dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Timur. Propinsi Jawa Timur terletak di pulau Jawa bagian timur dan memiliki areal wilayah yang paling luas diantara propinsi-propinsi yang ada di pulau Jawa. Propinsi Jawa Timur merupakan salah satu propinsi di Indonesia yang terletak antara $5^{\circ}37'-8^{\circ}48'$ LS dan $110^{\circ}54'-115^{\circ}57'$ BT. Bagian utara daerah Jawa Timur dibatasi oleh laut Jawa, dibagian timur dibatasi oleh Laut Bali, dibagian selatan dibatasi oleh Samudera Indonesia dan

dibagian barat dibatasi oleh Propinsi Jawa Tengah. Hampir seluruh kabupaten dan kota di Propinsi Jawa Timur memiliki tanah yang subur yang baik untuk pertanian dan perkebunan. Berkat kesuburan tanahnya, sektor pertanian dan perkebunan di Propinsi Jawa Timur maju pesat serta memberikan andil besar dalam menopang perekonomian (keuangan) daerah. Wilayah Jawa Timur mencakup areal seluas 47.922,45 Km² dengan tata guna lahan antara lain meliputi:

- areal hutan 5,409 Km² atau 11,3%;
- areal semak belukar seluas 3.608 Km² atau 7,6%;
- areal padang rumput seluas 376 Km² atau 0,8%;
- areal ladang seluas 368 Km² atau 0,8%;
- areal dataran tinggi seluas 8.466 Km² atau 23,4%;
- areal perkebunan seluas 10.673 Km² atau 22,3%;
- areal persawahan seluas 11.231 Km² atau 23,4%;
- areal perairan darat seluas 967 Km² atau 2%;
- areal tandus seluas 109 Km² atau 0,2%;
- areal pemukiman seluas 6.315 Km² atau 13,6%, dan areal lainnya seluas 152,45 Km² atau 0,3% dari seluruh luas wilayah. (*Centre for Political Studies Soegeng Sarjadi Syndicated, 2001: 521*)

Topografi Propinsi Jawa Timur terdiri dari kawasan pegunungan, perbukitan daerah rendah, lahan-lahan pertanian (perkebunan) dan kepulauan yang sebagian besar berada pada ketinggian antara 0-400 meter diatas permukaan air laut. Wilayah ini memiliki perairan umumnya berupa danau sungai dan waduk. Iklim di Jawa Timur termasuk tropis lembab dengan curah hujan rata-rata 2.100 mm setiap tahunnya dengan suhu udara beragam antara 18⁰C–35⁰C, (*Centre for Political Studies Soegeng Sarjadi Syndicated, 2001*).

Daerah Propinsi Jawa Timur mempunyai beberapa kawasan yang rawan dengan bencana alam seperti: banjir, gempa bumi, letusan gunung berapi, dan kekeringan. Jumlah Penduduk Propinsi Jawa Timur berdasarkan hasil Sensus Penduduk Tahun 1997 mencapai sekitar 33.170.001 jiwa yang terdiri dari: 16.250.233

laki-laki, dan 16.919.768 perempuan, (*Centre for Political Studies Soegeng Sarjadi Syndicated*, 2001).

Kepadatan penduduk Propinsi Jawa Timur sekitar 720 orang/Km². Daerah paling padat adalah Kota Surabaya yang mencapai sekitar 19.054 orang/Km², sedangkan yang paling rendah adalah Kabupaten Banyuwangi dengan kepadatan 25 orang/Km². Penduduk yang bermukim di perkotaan lebih dari 9 juta orang (28,9%) dengan laju pertumbuhan penduduk rata-rata 1,35%. Jumlah tenaga kerja di Propinsi Jawa Timur yang berada di usia 10 tahun ke atas berkisar 25.872.972 orang. Dari jumlah tersebut yang masuk dalam angkatan kerja adalah 15.766.989 orang dan yang bekerja di sektor pertanian maupun di perkebunan sebesar 50,56%, bekerja di sektor industri 16,58% dan sektor jasa 32,85%. Daerah Propinsi Jawa Timur memiliki kekayaan budaya yang beraneka ragam dalam bentuk adat istiadat, kesenian tradisional, dan variasi bahasa. Keanekaragaman budaya di Jawa Timur secara sederhana dapat dimengerti dan dipahami dari banyaknya Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah Jawa Timur. Masing-masing Kabupaten/Kota di Jawa Timur tersebut secara spesifik mempunyai potensi dan aktualitas kebudayaan yang mencerminkan watak penduduknya (manusia-manusia) sebagai “kreator” kemasyarakatan.

Penduduk Jawa Timur sebagai pembangun kebudayaan mayoritas beragama Islam (97%), Kristen/Katolik (2%) dan Hindu-Budha (1%). Propinsi Jawa Timur mempunyai potensi sumber daya alam (SDM) yang belum banyak dimanfaatkan secara maksimal. Potensi sektor ekonomi yang dapat dikembangkan Propinsi Jawa Timur adalah melalui sektor: pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, kehutanan, pertambangan, dan industri serta pariwisata.

Propinsi Jawa Timur secara keseluruhan dapat menjembatani pengelolaan potensi ekonomi Kabupaten dan Kota yang tersebar di seluruh wilayahnya. Jumlah perusahaan (unit usaha) di Propinsi Jawa Timur mencapai 498.090 unit usaha yang menyerap tenaga kerja sebanyak 2.659.384 orang. Investasi Penanaman Modal Asing (PMA) tahun 1998 sebesar US\$ 6.899.000 dan investasi Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) mencapai jumlah sebesar Rp. 3.883.773.000.000.00. Ekspor kelompok komoditas industri utama berupa: kayu US\$ 28.752.783; aluminium US\$ 133.628.632; ikan US\$ 370.892.530; karet dan barang dari karet US\$ 60.541.070; lemak, minyak dan nilam US\$ 34.031.096. Nilai ekspor total Jawa Timur 1997 adalah sebesar US\$ 4.236.613.055, (*Centre for Political Studies Soegeng Sarjadi Syndicated, 2001*).

Perusahaan industri di Propinsi Jawa Timur yang menopang keuangan daerah meliputi:

- Industri makanan, minuman dan tembakau sebanyak 3.706 unit yang menyerap tenaga kerja 427.408 orang,
- Industri pakaian jadi dan kulit berjumlah 1.682 perusahaan dengan mempekerjakan 135.930 tenaga kerja,
- Industri kayu dan sejenisnya berjumlah 1.196 unit yang menyerap tenaga kerja 79.585 orang,
- Industri kertas, percetakan dan penerbitan mencapai jumlah 500 unit dengan tenaga kerja 41.000 orang,
- Industri minyak bumi kimia dan bahan plastik 1.108 unit; menyerap tenaga kerja 59.627 orang,
- Industri barang galian non logam 845 unit dan menyerap tenaga kerja sebanyak 51.627 orang,
- Industri logam dasar mencapai 88 unit, menyerap 4.492 orang tenaga kerja,
- Industri barang dari logam, mesin dan peralatan 1.190 unit yang mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 58.579 orang,
- industri pengolahan lainnya 223 unit, menyerap tenaga kerja sebanyak 18.380 orang.

Dengan data tersebut, jumlah industri di Jawa Timur mencapai 10.593 unit, dengan tenaga kerja 876.347 orang, (*Centre for Political Studies Soegeng Sarjadi*

Syndicated, 2001). Berdasarkan data di atas, nilai tambah harga pasar perusahaan industri besar dan sedang menunjukkan pola berikut:

- Perusahaan makanan, minuman, dan tembakau mencapai besaran Rp. 1,99 triliun,
- Industri pakaian jadi dan kulit Rp. 3,04 triliun,
- Industri kayu dan sejenisnya Rp. 974 milyar,
- Industri kertas, percetakan dan penerbitan Rp. 674 milyar,
- Industri minyak bumi, kimia dan bahan plastik sampai mencapai Rp. 1,15 triliun,
- Industri bahan galian non logam Rp. 1,94 triliun,
- Industri logam dasar Rp. 20 milyar,
- Industri barang dari logam, mesin dan peralatan Rp. 583 milyar, dan
- Industri pengolahan lainnya Rp. 432 milyar. , (*Centre for Political Studies* Soengeng Sarjadi Syndicated, 2001: 508-520).

Di samping itu, sesungguhnya Propinsi Jawa Timur memiliki potensi terutama dalam sektor pertambangan, pertanian dan perkebunan, kehutanan, peternakan, perikanan dan pariwisata yang mempunyai nilai jual triliunan rupiah. Keseluruhan paparan data tersebut menunjukkan besarnya aset keuangan daerah yang harus dikelola dalam konteks pelaksanaan pembangunan daerah. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan ukuran yang dipakai untuk mengukur keberhasilan pembangunan daerah. Perhitungan PDRB pada umumnya menggunakan tiga pendekatan: pendekatan produksi, pendekatan pendapatan, dan pendekatan pengeluaran. PDRB diharapkan mampu menciptakan pola pergeseran komponen dominan yang berupa konsumsi rumah tangga kearah pembentukan modal tetap menuju laju pertumbuhan yang lebih cepat.

Laju pertumbuhan PDRB pada kenyataannya dipastikan dapat mendongkrak kesejahteraan masyarakat guna meningkatkan pendapatan per kapita. PDRB tahun 1997 Propinsi Jawa Timur bergerak dari Rp 88.77 triliun meningkat menjadi Rp 136,91 triliun pada tahun 1998 dan terus semakin tinggi di tahun 2000 (termasuk tahun 2001 dan 2002). Secara makro PDRB Propinsi Jawa Timur mengalami

peningkatan dan tidak terlalu terpuruk (terpengaruh oleh krisis ekonomi) (Pemerintah Propinsi Jawa Timur, *Neraca Kualitas Lingkungan Hidup Daerah tahun 2000, Buku II Rangkuman Deskriptif*, Surabaya, 2000, h. 42-46). Aktivitas pembangunan di Propinsi Jawa Timur dapat menimbulkan distribusi sektoral dan mengakibatkan pergeseran struktur ekonomi. Keadaan ini diartikan bahwa tingkat kenaikan produksi kelompok sektor primer selalu diikuti dengan tingkat kenaikan sektor hilirnya. Semua data tersebut menunjukkan tingkat besaran dan indikator paling nyata tentang pentingnya pengelolaan keuangan daerah. Tersebarinya sektor produksi di seluruh daerah Kabupaten dan Kota di Propinsi Jawa Timur membutuhkan pengelolaan keuangan daerah yang komprehensif, sehingga terdapat kesamaan persepsi diantara semua jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota.

5.2. Struktur Organisasi Pemerintah Propinsi Jawa Timur

Tatanan struktur organisasi Pemerintah Daerah sebagai bagian integral penyelenggaraan administrasi kenegaraan harus dipahami dalam konteks pengaturan hukumnya. Mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di mana dalam pasal 21 UU No. 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa, dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: 1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; 2) memilih pimpinan daerah; 3) mengelola aparatur daerah; 4) mengelola kekayaan daerah; 5) memungut pajak daerah dan retribusi daerah; 6) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; 7) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan 8) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam pasal 22 disebutkan tentang kewajiban Daerah yaitu: 1) melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan

nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; 3) mengembangkan kehidupan demokrasi; 4) mewujudkan keadilan dan pemerataan; 5) meningkatkan pelayanan dasar pendidikan; 6) menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan; 7) menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak; 8) mengembangkan sistem jaminan sosial; 9) menyusun perencanaan dan tata ruang daerah; 10) mengembangkan sumber daya produktif di daerah; 11) melestarikan lingkungan hidup; 12) mengelola administrasi kependudukan; 13) melestarikan nilai sosial budaya; 14) membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan 15) kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya juga berposisi sebagai Wakil Pemerintah. Pada pasal 27 disebutkan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur mempunyai kewajiban terhadap legislatif dan pemerintah pusat, sebagai berikut: 1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD, 2) Kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan, penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat; dan 3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Selanjutnya dalam pasal 37-38 disebutkan bahwa Tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah adalah: 1) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; 2) koordinasi penyelenggaraan urusan

Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; 3) koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ini dibebankan kepada APBN. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 129-128 UU No. 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan lembaga teknis Daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan Daerah. Dengan demikian, Sekretariat Daerah dan Lembaga Teknis Daerah maupun Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Lembaga teknis daerah dibentuk sesuai dengan kebutuhan daerah.

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Fungsi sekretaris daerah adalah mengkoordinasikan unit jasa daerah dan institusi teknis daerah (sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya). **Dinas Daerah** adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah, dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai negeri yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Fungsi dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Di Daerah dapat pula dibentuk **lembaga teknis** sesuai dengan kebutuhan Daerah. Fungsi lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik (Pasal 124, 125). Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD dari pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur dengan persetujuan DPRD. **Sekretaris DPRD** dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan

secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Fungsi Sekretariat DPRD adalah: 1) menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD; 2) menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD; 3) mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan 4) menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah (Pasal 123). Di Pemerintah Propinsi Jawa Timur sendiri, penataan organisasi perangkat daerah masih berdasarkan pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hal ini disebabkan karena Peraturan Pemerintah dari UU No. 32 Tahun 2004 belum ada, sehingga Peraturan Daerah yang lama masih berlaku.

5.3. Institusi Yang Bertanggungjawab Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah serta berdasarkan undang-undang tentang perimbangan keuangan, Pemerintah Daerah dapat membentuk suatu institusi administratif yang diberi tugas untuk mengelola pemanfaatan dan alokasi keuangan daerah yang di Jawa Timur berupa :

1) Badan Perencanaan dan Pembangunan (Bappeprop)

Bappeda Propinsi adalah badan tertinggi di daerah propinsi di bidang perencanaan pembangunan di daerah bersangkutan. Pada awalnya badan ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1974. Bappeda Propinsi adalah badan yang langsung berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur. Saat ini berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Bappeda Propinsi bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah, Bappeda Propinsi mempunyai tugas membantu gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dibidang perencanaan

pembangunan dan merupakan unsur penunjang Pemerintah Propinsi Jawa Timur dibidang perencanaan pembangunan. Dalam rangka melaksanakan perencanaan pembangunan di daerah, Bappeda Propinsi berkewajiban mengusahakan keterpaduan antara rencana nasional dan daerah. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, Bappeda Propinsi mempunyai fungsi: 1) Penyusunan rancangan Pola Dasar Pembangunan, Program Pembangunan Daerah, Rencana Strategis Daerah, (Renstrada) dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada); 2) Menyusun rencana dan pengembangan wilayah daerah dan rencana pengembangan kawasan-kawasan strategis kepentingan daerah dan regional; 3) Menyusun Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah; 4) Menyusun rencana kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; 5) Melakukan koordinasi dengan instansi dan atau lembaga terkait untuk kepentingan perencanaan pembangunan; 6) Pelaksanaan pengendalian dan evaluasi pembangunan; 7) Pelaksanaan tugas ketatausahaan. (Perda Prop. Jatim Nomor 19 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Perda No. 46 Tahun 2000 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi Jawa Timur).

2) Dinas Pendapatan (Dipenda)

Berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 40 Tahun 2000 tentang Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur. Dinas Pendapatan mempunyai tugas pokok untuk melaksanakan kewenangan desentralisasi dan tugas dekonsentrasi di bidang pendapatan. Adapun fungsi Dinas Pendapatan adalah sebagai berikut: 1) Perencanaan, meliputi segala usaha dan kegiatan untuk menyusun rencana, mengelola dan mengevaluasi pelaksanaan tugas; 2) Pelaksanaan, meliputi segala usaha dan kegiatan untuk menyelenggarakan pemungutan dan pemasukan pendapatan daerah ke kas Daerah Propinsi sesuai dengan rencana (kegiatan) yang ditetapkan; 3) Pembinaan, meliputi segala usaha dan kegiatan dalam rangka peningkatan kinerja,

perbaikan tata laksana dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat; 4) Pelaksanaan administrasi, meliputi segala usaha dan kegiatan di bidang tata usaha umum, kepegawaian, perlengkapan dan keuangan, guna mendukung kinerja pemungutan; 5) Pelaksanaan koordinasi, meliputi segala usaha dan kegiatan dengan instansi lainnya yang berhubungan dengan upaya peningkatan pendapatan daerah; 6) Pengawasan, meliputi segala usaha dan kegiatan untuk melaksanakan pengamanan teknis atas pelaksanaan pengamanan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; 7) Penyusunan dan menetapkan pedoman bagi daerah dalam penetapan tata tertib, sistem dan prosedur, administrasi pemungutan pajak dan retribusi daerah; 8) Pelaksanaan pengkajian dalam rangka mengkaji sumber-sumber pendapatan baru; 9) Pemberian pertimbangan teknis kepada Gubernur dalam rangka penataan realokasi pendapatan daerah Kepada Pemerintah Kabupaten/Kota; 10) Pendapatan, pembukuan, evaluasi dan pelaporan, penerimaan dana pembiayaan pelaksanaan dekonsentrasi.

3) Biro Keuangan

Berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2002 tentang Sekretariat Daerah, posisi instansi ini dalam penyusunan anggaran daerah terlihat pada fungsinya untuk mempersiapkan bahan perumusan kebijakan di bidang penyelenggaraan penyusunan APBD, Perubahan APBD, Penatausahaan Keuangan Daerah, Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Perhitungan APBD serta melakukan pembinaan terhadap pengelolaan keuangan daerah Kabupaten/Kota. Institusi ini masih merupakan pilar penting penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah dalam lingkup struktur organisatoris dan administratif Pemerintah Propinsi Jawa Timur.

4) Satuan Kerja (Dinas/Badan/Lembaga Teknis)

Dalam rangka penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (R-APBD), Satuan Kerja dilingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur mulai mengevaluasi program-program yang menjadi tanggung jawabnya. Program-program itu dievaluasi untuk mengetahui kekurangan yang perlu ditutup dalam R-APBD yang akan disusun dalam rangka memenuhi misi yang tercantum dalam RPJMD.

5.4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Keterkaitan dengan DPRD dalam penyusunan anggaran daerah tampak pada perannya sebagai lembaga legislatif daerah dalam prosedur pembuatan dan penetapan Perda APBD. Posisi strategis DPRD dalam pengelolaan keuangan daerah melambangkan demokratisasi dan transparansi serta akuntabilitas publik pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah. Dalam negara demokratis keberadaan dan wewenang DPRD sebagai “Parlemen Daerah” menjadi sangat penting untuk menjamin legalitas penggunaan dana publik. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan tentang kedudukan DPRD, bahwa salah satu fungsi DPRD yang penting adalah fungsi legitimasi, yaitu peranan DPRD dalam membangun dan mengusahakan dukungan bagi kebijakan dan keputusan Pemerintah Daerah agar diterima oleh masyarakat luas. Dalam hal ini DPRD menjembatani Pemerintah Daerah dengan rakyat dan mengusahakan kesepakatan maupun dukungan terhadap terhadap sistem politik secara keseluruhan maupun terhadap kebijakan spesifik tertentu. DPRD menjadi mitra Pemerintah Daerah dengan memberikan atau mengusahakan dukungan yang diperlukan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan otonomi daerah.

Guna mewujudkan lembaga DPRD supaya berfungsi seperti keinginan termaksud perlu diatur kedudukan, susunan, tugas wewenang, hak dan kewajiban pelaksanaan tugas DPRD dalam suatu perundang-undangan. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah, DPRD melaksanakan fungsi legislatif sepenuhnya sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat di Daerah, dan kedudukannya sejajar sebagai mitra Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya kepada DPRD perlu diberikan hak-hak keuangan dan administratif yang diatur dalam Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penetapan Kedudukan Keuangan DPRD itu perlu mempertimbangkan kemampuan keuangan Daerah dan aspek keadilan dikaitkan dengan tugas, kewenangan dan tanggung jawab dalam melaksanakan legislasi, pengawasan dan anggaran.

Berdasarkan pasal 3 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Daerah juga dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mempunyai fungsi (Pasal 41) : 1) fungsi legislasi, 2) anggaran, dan 3) pengawasan. Dalam pasal 46 diatur mengenai Alat Kelengkapan: 1) pimpinan; 2) komisi; 3) panitia musyawarah; 4) panitia anggaran; 5) Badan Kehormatan; dan 6) alat kelengkapan lain yang diperlukan. Adapun jumlah kursi legislatif (anggota) dan komisi diatur dalam Pasal 51, sebagai berikut: 1) DPRD propinsi yang beranggotakan tiga puluh lima sampai dengan tujuh puluh lima orang membentuk empat komisi, yang beranggotakan lebih dari tujuh puluh lima orang membentuk lima komisi; 2) DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan dua puluh sampai dengan tiga puluh lima orang membentuk tiga komisi, yang beranggotakan lebih dari tiga puluh lima orang membentuk empat komisi. Pasal 50 mengatrn mengenai Fraksi DPRD, Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi. Jumlah anggota setiap fraksi sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD. Anggota DPRD dari satu partai

Guna mewujudkan lembaga DPRD supaya berfungsi seperti keinginan termaksud perlu diatur kedudukan, susunan, tugas wewenang, hak dan kewajiban pelaksanaan tugas DPRD dalam suatu perundang-undangan. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah, DPRD melaksanakan fungsi legislatif sepenuhnya sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat di Daerah, dan kedudukannya sejajar sebagai mitra Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya kepada DPRD perlu diberikan hak-hak keuangan dan administratif yang diatur dalam Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penetapan Kedudukan Keuangan DPRD itu perlu mempertimbangkan kemampuan keuangan Daerah dan aspek keadilan dikaitkan dengan tugas, kewenangan dan tanggung jawab dalam melaksanakan legislasi, pengawasan dan anggaran.

Berdasarkan pasal 3 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Daerah juga dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mempunyai fungsi (Pasal 41) : 1) fungsi legislasi, 2) anggaran, dan 3) pengawasan. Dalam pasal 46 diatur mengenai Alat Kelengkapan: 1) pimpinan; 2) komisi; 3) panitia musyawarah; 4) panitia anggaran; 5) Badan Kehormatan; dan 6) alat kelengkapan lain yang diperlukan. Adapun jumlah kursi legislatif (anggota) dan komisi diatur dalam Pasal 51, sebagai berikut: 1) DPRD propinsi yang beranggotakan tiga puluh lima sampai dengan tujuh puluh lima orang membentuk empat komisi, yang beranggotakan lebih dari tujuh puluh lima orang membentuk lima komisi; 2) DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan dua puluh sampai dengan tiga puluh lima orang membentuk tiga komisi, yang beranggotakan lebih dari tiga puluh lima orang membentuk empat komisi. Pasal 50 mengatur mengenai Fraksi DPRD, Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi. Jumlah anggota setiap fraksi sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD. Anggota DPRD dari satu partai

Pemerintahan Daerah, sebagai unsur lembaga Pemerintahan Daerah DPRD memiliki tanggungjawab yang sama dengan pemerintahan daerah (eksekutif) dalam membentuk Peraturan Daerah untuk kesejahteraan rakyat. Fungsi DPRD sebagaimana disebutkan dalam pasal 9 ayat (1) s/d ayat (4), adalah *fungsi legislasi* yang diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama dengan Gubernur, *fungsi anggaran* diwujudkan dalam bentuk merencanakan, menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama Pemerintah Daerah, dan *fungsi pengawasan* diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Selanjutnya dalam pasal 10 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Jawa Timur, DPRD mempunyai tugas dan wewenang, sebagai berikut :1) Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan gubernur untuk mendapat persetujuan bersama; 2) Membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan Gubernur; 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya, peraturan gubernur, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, kerjasama dengan pihak ketiga dan internasional di Daerah; 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri; 5) Memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan wakil gubernur.; 6) Memberikan pendapat, pertimbangan dan persetujuan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;

7) Meminta laporan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintah daerah; 8) Membentuk panitia pengawas pemilihan gubernur dan wakil gubernur; 9) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur; 10) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat di daerah.

Selain tugas dan wewenang tersebut di atas, DPRD juga memiliki hak sebagaimana diatur dalam pasal 11-25, sedangkan kewajiban DPRD diatur dalam pasal 26, beberapa diantaranya adalah kewajiban memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat serta berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya dan menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Pada pasal 5 disebutkan bahwa setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi, fraksi bukan merupakan alat kelengkapan DPRD tetapi merupakan pengelompokan anggota DPRD berdasarkan Partai Politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan, fraksi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari DPRD. Pembentukan fraksi dapat dilakukan oleh Partai Politik yang memperoleh kursi di DPRD sekurang-kurangnya 5 (lima) orang untuk setiap fraksi. Partai Politik yang anggotanya tidak mencukupi untuk membentuk fraksi wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau dapat membentuk fraksi gabungan dengan jumlah anggota sekurang-kurangnya 5 (lima) orang. Adapun tugas fraksi adalah :

- 1) Menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi anggota masing-masing fraksinya;
- 2) Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi;

- 3) Meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi dan efektivitas kerja para anggota;
- 4) Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD mengenai hal-hal yang dianggap perlu, berkenaan dengan bidang tugas DPRD, baik diminta atau tidak diminta.

Komposisi keanggotaan fraksi-fraksi di DPRD Propinsi Jawa Timur periode 2004-2009, terdiri dari :

Tabel 5.1
Komposisi Fraksi-Fraksi DPRD Jawa Timur

NO	FRAKSI	JUMLAH
1.	Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB)	31
2.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP)	25
3.	Fraksi Partai Golongan Karya (FPG)	15
4.	Fraksi Demokrat Keadilan (FDK)	14
5.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP)	8
6.	Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN)	7
	JUMLAH	100

Sumber : DPRD Propinsi Jatim - diolah

Selanjutnya pada pasal 47 disebutkan bahwa DPRD dapat membentuk Komisi yang merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD, dan setiap anggota DPRD kecuali Pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu Komisi. Adapun tugas Komisi diantaranya adalah, 1) melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah, dan rancangan keputusan DPRD; 2) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sesuai bidang komisi masing-masing; 3) membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Gubernur dan masyarakat kepada DPRD; 4) menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;

memperhatikan upaya kesejahteraan rakyat daerah; melakukan kunjungan kerja dan dengan pendapat; 6) mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi; 7) memberikan laporan tertulis kepada pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

Komisi di DPRD Propinsi Jawa Timur terdiri dari 5 (lima) komisi, yaitu Komisi A bidang Pemerintahan, Komisi B bidang Perekonomian, Komisi C bidang Keuangan, Komisi D bidang Pembangunan, Komisi E bidang Kesejahteraan Rakyat. Terkait dengan penelitian ini, maka yang perlu ditonjolkan adalah Komisi C yang membidangi masalah keuangan, meskipun komisi-komisi yang juga terlibat dalam proses penyusunan anggaran melalui mitra kerja masing-masing di birokrasi.

Tugas Komisi C antara lain : 1) Keuangan, meliputi: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pengawasan belanja, inventaris dan aset; 2) Perpajakan dan retribusi; 3) Pemegang kas daerah/perusahaan daerah; 4) Perusahaan Patungan; 5) Badan usaha dan penanaman modal; 6) Pengawasan keuangan dan pembangunan daerah. Komposisi anggota Komisi C bidang keuangan DPRD Propinsi Jawa Timur sebagai berikut :

Tabel 5.2

Komposisi Anggota Komisi C (Keuangan) DPRD Jawa Timur

NO	FRAKSI	JUMLAH
1.	Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB)	6
2.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP)	5
3.	Fraksi Partai Golongan Karya (FPG)	3
4.	Fraksi Demokrat Keadilan (FDK)	2
5.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP)	1
6.	Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN)	2
	JUMLAH	19

Sumber : DPRD Propinsi Jatim - diolah

Alat kelengkapan DPRD yang lainnya adalah Panitia Anggaran (pasal 50), yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada permulaan masa keanggotaan DPRD, panitia anggaran terdiri dari Pimpinan DPRD, satu wakil dari setiap komisi dan utusan fraksi berdasarkan pertimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari separuh jumlah anggota DPRD, Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah ketua dan wakil ketua panitia anggaran merangkap anggota, susunan keanggotaan ditetapkan dalam rapat paripurna. Panitia anggaran mempunyai tugas, antara lain : 1) Memberikan saran dan pendapat kepada Gubernur dalam mempersiapkan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berupa pokok-pokok pikiran DPRD; 2) Memberikan saran dan pendapat kepada Gubernur dalam mempersiapkan penetapan, perubahan dan perhitungan APBD sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna; 3) Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra rancangan APBD, rancangan APBD baik penetapan, perubahan dan perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh Gubernur; 4) Memberikan saran dan pendapat terhadap rancangan perhitungan anggaran yang disampaikan oleh Gubernur kepada DPRD; 5) Menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja sekretariat DPRD; 6) Mengkoordinasikan hasil-hasil pembahasan rapat panitia anggaran kepada fraksi dan komisi masing-masing.

Komposisi keanggotaan Panitia Anggaran, adalah ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya merangkap sebagai ketua dan wakil ketua panitia anggaran, sedangkan sekretaris panitia anggaran dijabat oleh sekretaris DPRD (bukan anggota DPRD), adapun anggota terdiri dari :

Tabel 5.3
Komposisi Panitia Anggaran Legislatif

NO	FRAKSI	JUMLAH
1.	Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB)	7
2.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP)	6
3.	Fraksi Partai Golongan Karya (FPG)	4
4.	Fraksi Demokrat Keadilan (FDK)	4
5.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP)	2
6.	Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN)	2
	JUMLAH	26

Sumber : DPRD Propinsi Jatim - diolah

Untuk kepentingan internal, DPRD membentuk Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT) yang merupakan alat kelengkapan yang bersifat tidak tetap, adapun tugas PURT adalah : 1) Membantu Pimpinan DPRD dalam merumuskan kebijakan kerumahtanggaan DPRD, termasuk kesejahteraan anggota DPRD dan pegawai sekretariat DPRD; 2) Membantu Pimpinan DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan sekretariat DPRD; 3) Membantu Pimpinan DPRD dalam : menyusun rancangan anggaran DPRD, mengawasi pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPRD; 4) Melaksanakan hal-hal lain yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPRD. Dalam menjalankan tugasnya PURT bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD, selain itu PURT dapat meminta penjelasan yang diperlukan kepada Sekretariat DPRD. Dalam pasal 44 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa “Kedudukan protokoler dan keuangan Pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah”. PP Nomor 37 Tahun 2005, namun penerapan PP 37/2005 ini baru pada APBD Tahun Anggaran 2006. PP tersebut juga sebagai peraturan pelaksana dari pasal 101 ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

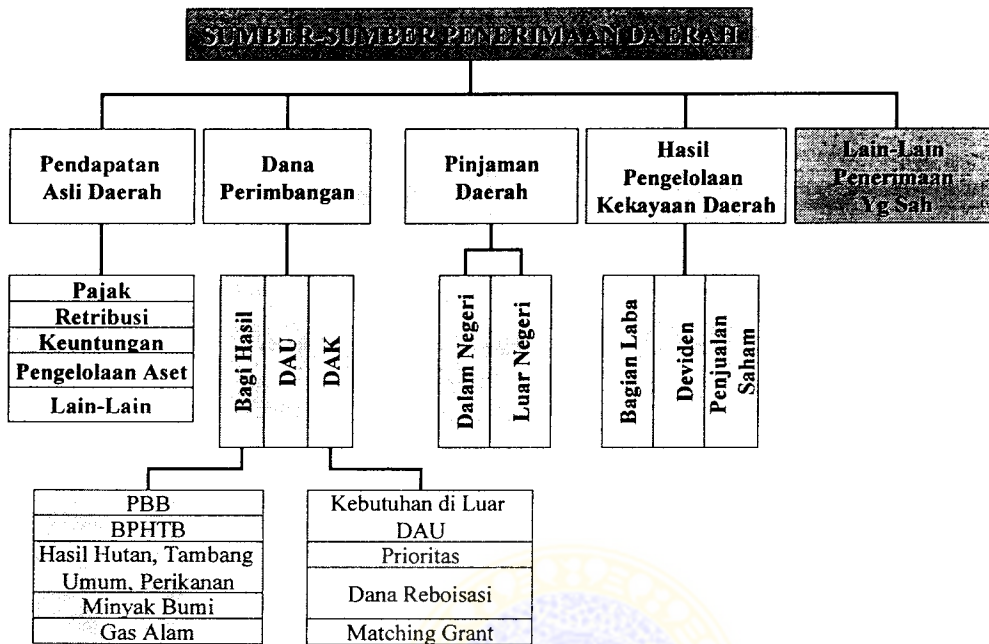
Tujuan pengaturan tentang hak-hak protokoler dan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD ini bertujuan agar masing-masing memperoleh hak dalam melaksanakan kewajiban meningkatkan peran dan tanggung jawab mengembangkan kehidupan demokrasi. Pengaturan hak-hak ini merupakan pedoman dalam rangka penyediaan atau *“pemberian penghasilan tetap dan tunjangan kesejahteraan serta belanja penunang kegiatan”* untuk mendukung kelancaran tugas dan fungsi DPRD melalui APBD berdasarkan asas efisiensi, efektivitas dan transparansi dan bertanggungjawab dengan tujuan agar DPRD dapat meningkatkan kinerjanya sesuai dengan Rencana Kerja yang ditetapkan Pimpinan DPRD. Anggaran belanja DPRD merupakan bagian tak terpisahkan dari APBD secara keseluruhan, akan tetapi karena DPRD bukan merupakan Perangkat Daerah, maka Sekretaris DPRD bertugas menyusun belanja DPRD yang terdiri belanja Pimpinan dan Anggota DPRD yang diformulasikan ke dalam Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA Satker) Sekretariat DPRD.

5.5. Sumber-Sumber Keuangan Pemerintah Propinsi Jawa Timur

Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyatakan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah: 1) Pendapatan Asli Daerah; 2) Dana Perimbangan; 3) Pinjaman Daerah; 4) Lain-lain penerimaan yang sah. Secara singkat dapat dituangkan dalam Gambar 5.1. Penyusunan Gambar tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan substansial dan elementer yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Gambar 5.2

Sumber-Sumber Penerimaan daerah



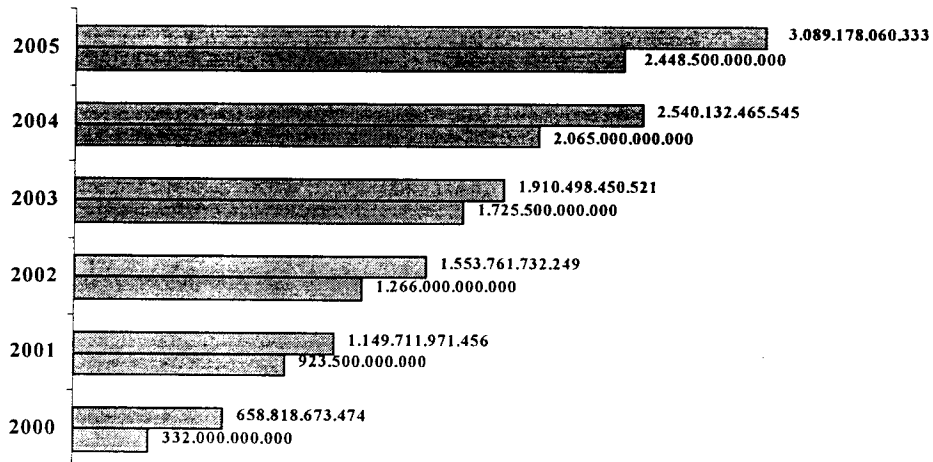
Sumber : Bratakusumah dan Solihin, 2002

Sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat dikembangkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan pasal 4 menyebutkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf (a) terdiri dari: 1) Hasil Pajak Daerah; 2) Hasil Retribusi Daerah; 3) Hasil Perusahaan Milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan; 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Mengenai penerimaan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat digambarkan sebagaimana terlihat pada gambar 5.2 s.d 5.6

Gambar 5.3

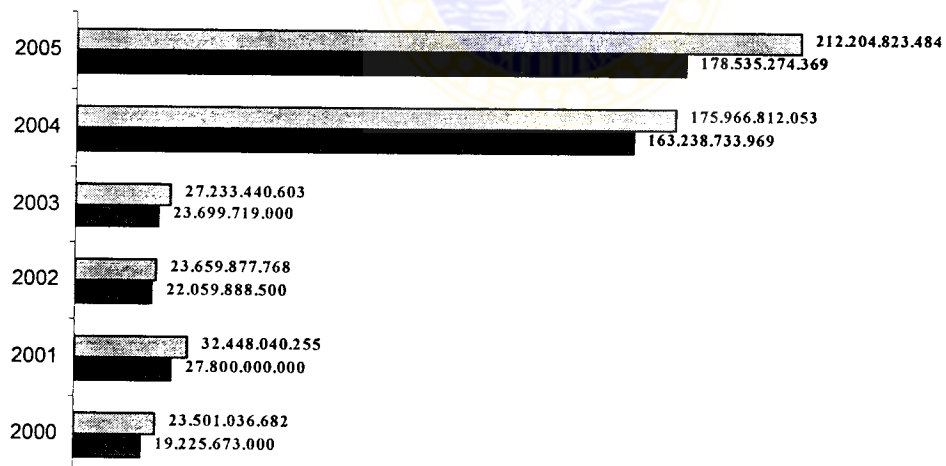
Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Timur
Sektor Pajak Daerah Tahun Anggaran 2000 s.d. 2005



Sumber : Pemerintah Propinsi Jawa Timur - diolah

Gambar 5.4

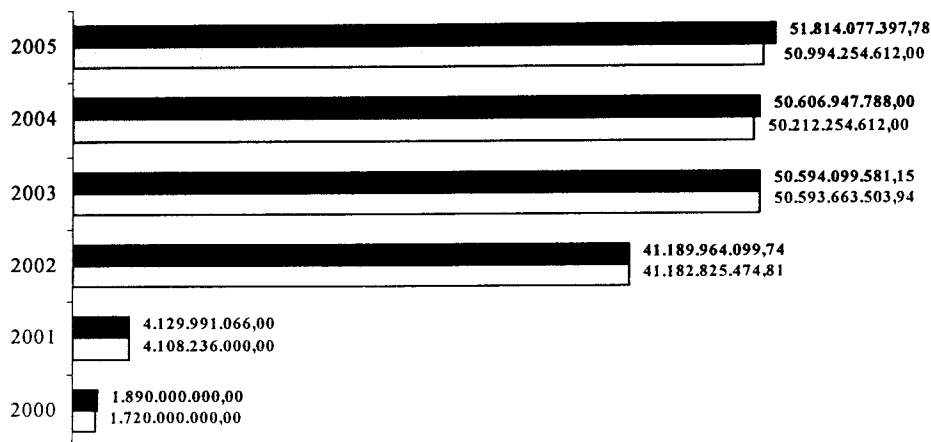
Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Timur
Sektor Retribusi Daerah Tahun Anggaran 2000 s.d. 2005



Sumber : Pemerintah Propinsi Jawa Timur - diolah

Gambar 5.5

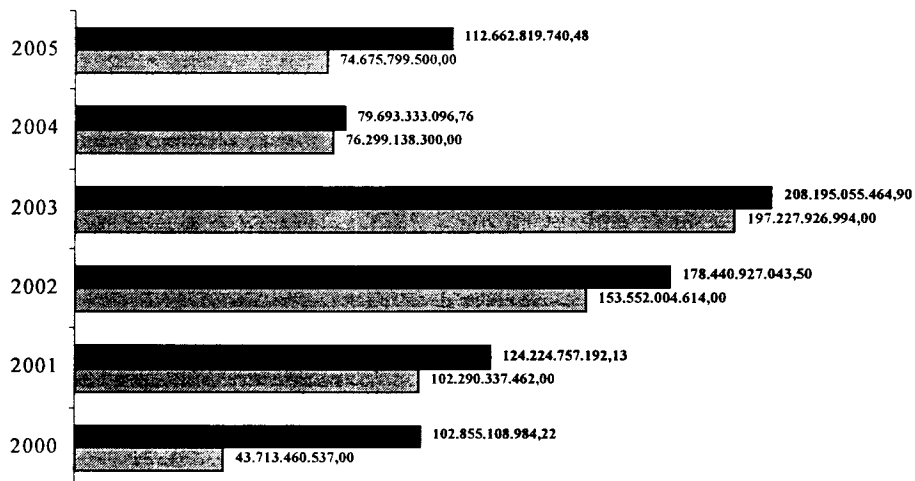
**Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Timur
Sektor Hasil Laba BUMD dan Hasil Pengelolaan Kekayaan
Daerah Yg Dipisahkan Tahun Anggaran 2000 s.d. 2005**



Sumber : Pemerintah Propinsi Jawa Timur - diolah

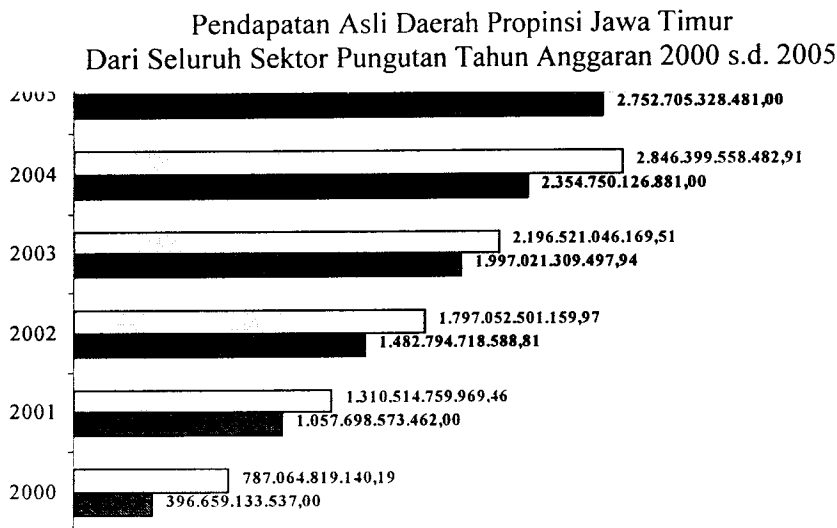
Gambar 5.6

**Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Timur
Sektor Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah
Tahun Anggaran 2000 s.d. 2005**



Sumber : Pemerintah Propinsi Jawa Timur - diolah

Gambar 5.7



Sumber : Pemerintah Propinsi Jawa Timur - diolah

Sesuai dengan penjelasan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 3 huruf (a) yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada pasal 5 ayat (1) menyatakan jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah disesuaikan dengan kewenangan yang diserahkan kepada daerah propinsi dan daerah kabupaten/ kota.

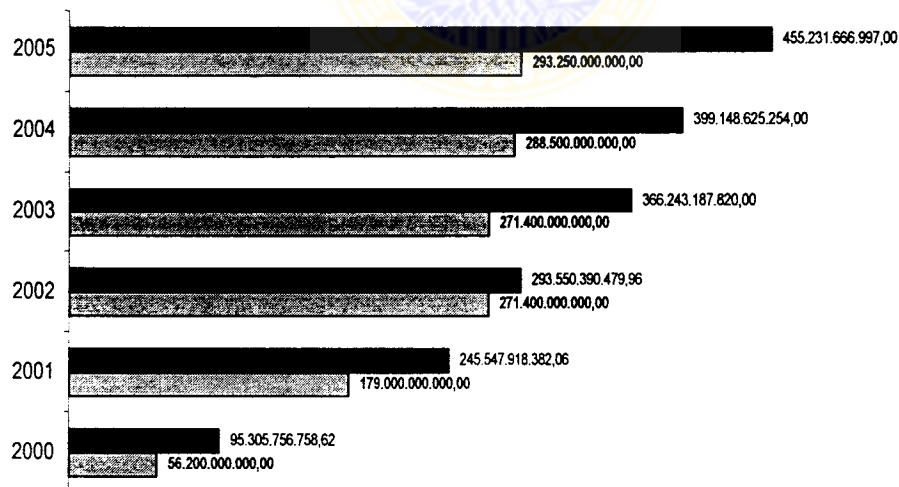
Dana perimbangan merupakan sumber Pendapatan Daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dana Perimbangan merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, mengingat tujuan masing-masing jenis

penerimaan tersebut. Adapun rincian dari dana perimbangan adalah: 1) Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, yaitu bagian daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, seperti kehutanan, perikanan, pertambangan, minyak dan gas bumi; 2) Dana Alokasi Umum (DAU), yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat daerah; dan 3) Dana Alokasi Khusus, yang bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah.

Mengenai pembagian dana perimbangan ini dapat digambarkan sebagaimana terlihat pada Gambar 5.7 s/d 5.9.

Gambar 5.8

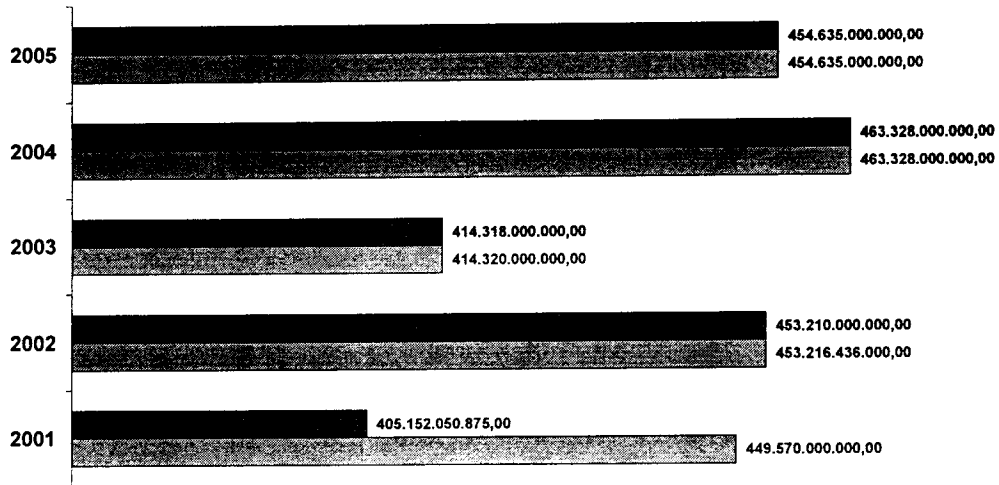
Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak Tahun Anggaran 2000 s.d. 2005



Sumber : Pemerintah Propinsi Jawa Timur - diolah

Gambar 5.9

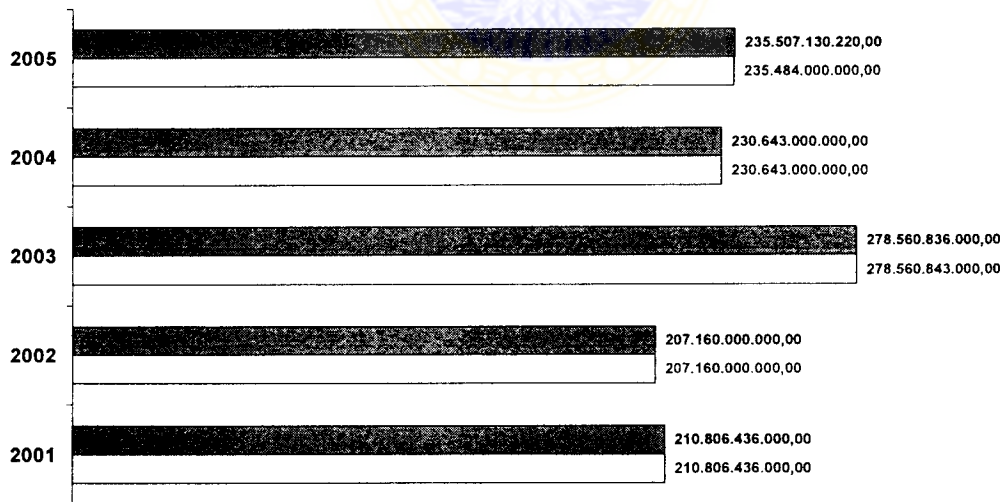
Dana Alokasi Umum Tahun Anggaran 2001 s.d. 2005



Sumber : Pemerintah Propinsi Jawa Timur - diolah

Gambar 5.10

Dana Penyeimbang Tahun Anggaran 2000 s.d. 2005



Sumber : Pemerintah Propinsi Jawa Timur - diolah

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Adanya DAU diharapkan perbedaan kemampuan kinerja antar daerah yang maju dengan yang belum berkembang dapat diperkecil.

Pembagian dana bagian daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil (*by origin*) cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah, di mana daerah yang mempunyai potensi pajak dan sumberdaya alam yang besar hanya terbatas pada beberapa daerah tertentu. Peran strategis distribusi DAU terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah. Apabila ditelaah berdasarkan pengalaman sebelum diberlakukannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dapat dikatakan bahwa sebenarnya DAU merupakan “pengganti” dari Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan bantuan atau disebut juga dengan Dana Rutin Daerah (DRD) dan Dana Pembangunan Daerah (DPD). Perbedaan yang paling utama antara DAU dengan SDO dan bantuan adalah bahwa DAU merupakan *transfer* dari pusat kepada daerah yang bersifat “*block grant*” yang kewenangan pengaturan penggunaannya diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tujuan pemberian otonomi daerah.

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 bahwa DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Penerimaan Dalam Negeri (PDN) netto (PDN setelah dikurangi dengan Bagian Daerah dan Dana Reboisasi) dalam APBN. Untuk mengalokasikan DAU yang jumlahnya cukup besar tersebut dipergunakan suatu formula yang rumusan serta variabel dasarnya seperti ditetapkan dalam pasal 7 undang-undang tersebut. Dalam penghitungan DAU Tahun Anggaran

(TA) 2001 yang dialokasikan kepada daerah (propinsi, kabupaten, dan kota) seluruh Indonesia dilakukan dengan menggunakan formulasi yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000. Sementara itu hasil perhitungan serta pendistribusiannya untuk masing-masing daerah sebagaimana terdapat dalam Keppres Nomor 181 Tahun 2000.

Dana Alokasi Khusus (DAK), adalah dana yang berasal dari APBN (termasuk di dalamnya adalah 40% dari Dana Reboisasi) yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus daerah dengan memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN. Berbeda dengan dana bagi hasil dari DAU, kewenangan dalam pengalokasian DAK relatif terbatas karena dana tersebut pada dasarnya dikaitkan dengan pembiayaan kegiatan tertentu (*earmarking*) termasuk kegiatan reboisasi. DAK dimaksudkan untuk membiayai kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya dengan menggunakan rumus DAU serta untuk pembiayaan proyek yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Dana Alokasi Khusus dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan usulan kegiatan dan sumber-sumber pembiayaan yang diajukan oleh daerah kepada Menteri Teknis terkait, sedangkan pengalokasiannya ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri, Menteri Teknis terkait dan instansi yang membidangi perencanaan pembangunan nasional. Sementara itu untuk penyaluran DAK dilakukan oleh Menteri Keuangan dan tatacara penyalurannya sebagaimana telah diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 556/KMK.03/2000. Untuk memperoleh DAK, daerah diwajibkan untuk menyediakan Dana Pendamping paling sedikit sebesar 10% dari total biaya yang diajukan dan disediakan melalui APBD. Masalah keuangan daerah merupakan suatu dilema bagi daerah otonom. Di satu pihak, dengan prinsip otonomi daerah, undang-undang mewajibkan daerah yang

bersangkutan untuk mengurus rumahtangganya sendiri, baik urusan rutin maupun tugas-tugas dalam pembangunan daerah. Di lain pihak justru pembiayaan urusan rutin rumah tangga daerah otonom ini yang harus dibantu oleh pemerintah pusat. Kewajiban otonomi daerah tersebut membutuhkan biaya yang seharusnya disediakan sendiri oleh daerah dari sumber keuangan yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat dan sumber lain yang ada di daerah.

Secara umum kondisi keuangan Pemerintah Propinsi Jawa Timur dari data yang diperoleh, sebagaimana tabel 5.4, berikut :



Tabel 5.4
Penerimaan Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2000 s/d 2005
Seluruh Sektor Penerimaan Daerah

JENIS PENERIMAAN		TAHUN ANGGARAN								
		2000			2001			2002		
		TARGET	REALISASI	%	TARGET	REALISASI		TARGET	REALISASI	%
PENDAPATAN ASLI DAERAH										
1.	Pajak Daerah	332.000.000.000	658.818.673.474	198,44	923.500.000.000	1.149.711.971.456	124,50	1.266.000.000.000	1.553.761.732.249	122,73
2.	Retribusi Daerah	19.225.673.000	23.501.036.682	122,24	27.800.000.000	32.448.040.255	116,72	22.059.888.500	23.659.877.768	107,25
3.	Laba BUMD	1.720.000.000	1.890.000.000	109,88	4.108.236.000	4.129.991.066	100,53	41.182.825.475	41.189.964.100	100,02
4.	Lain-Lain PAD Yg Sah	43.713.460.537	102.855.108.984	235,29	102.290.337.462	124.224.757.192	121,44	153.552.004.614	178.440.927.044	116,21
--	JUMLAH	396.659.133.537	787.064.819.140	198,42	1.057.698.573.462	1.310.514.759.969	123,90	1.482.794.718.589	1.797.052.501.160	121,19
DANA PERIMBANGAN										
1.	Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	56.200.000.000	95.305.756.759	169,58	179.000.000.000	245.547.918.382	137,18	271.400.000.000	293.550.390.480	108,16
2.	Dana Alokasi Umum				449.570.000.000	405.152.050.875	90,12	453.216.436.000	453.210.000.000	100,00
3.	Dana Penyeimbang				210.806.436.000	210.806.436.000	100,00	207.160.000.000	207.160.000.000	100,00
	JUMLAH	56.200.000.000	95.305.756.759	169,58	839.376.436.000	861.506.405.257	102,64	931.776.436.000	953.920.390.480	102,38
	JUMLAH KESELURUHAN	452.859.133.537	882.370.575.899	194,84	1.897.075.009.462	2.172.021.165.227	114,49	2.414.571.154.589	2.750.972.891.640	113,93

JENIS PENERIMAAN		TAHUN ANGGARAN								
		2003			2004			2005		
		TARGET	REALISASI	%	TARGET	REALISASI		TARGET	REALISASI	%
PENDAPATAN ASLI DAERAH										
1.	Pajak Daerah	1.725.500.000.000	1.910.498.450.521	110,72	2.065.000.000.000	2.540.132.465.545	123,01	2.448.500.000.000	3.089.178.060.333	126,17
2.	Retribusi Daerah	23.699.719.000	27.233.440.603	114,91	163.238.733.969	157.027.845.477	96,20	178.535.274.369	212.204.823.484	118,86
3.	Laba BUMD	50.593.663.504	50.594.099.581	100,00	50.212.254.612	50.606.947.788	100,79	50.994.254.612	51.814.077.398	101,61
4.	Lain-Lain PAD Yg Sah	197.227.926.994	208.195.055.465	105,56	76.299.138.300	79.693.333.097	104,45	74.675.799.500	112.662.819.740	150,87
--	JUMLAH	1.997.021.309.498	2.196.521.046.170	109,99	2.354.750.126.881	2.827.460.591.907	120,07	2.752.705.328.481	3.465.859.780.956	125,91
DANA PERIMBANGAN										
1.	Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	271.400.000.000	366.243.187.820	134,95	288.500.000.000	399.148.625.254	138,35	293.250.000.000	455.231.666.997	155,24
2.	Dana Alokasi Umum	414.320.000.000	414.318.000.000	100,00	463.328.000.000	463.328.000.000	100,00	454.635.000.000	454.635.000.000	100,00
3.	Dana Penyeimbang	278.560.843.000	278.560.836.000	100,00	230.643.000.000	230.643.000.000	100,00	235.484.000.000	235.507.130.220	100,01
	JUMLAH	964.280.843.000	1.059.122.023.820	109,84	982.471.000.000	1.093.119.625.254	111,26	983.369.000.000	1.145.373.797.217	116,47
	JUMLAH KESELURUHAN	2.961.302.152.498	3.255.643.069.990	109,94	3.337.221.126.881	3.920.580.217.161	117,48	3.736.074.328.481	4.611.233.578.173	123,42

Sumber : Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur - diolah

BAB VI

PEMBAHASAN DAN ANALISIS DATA

6.1 Perspektif Historis Penyusunan Anggaran Publik

Berbicara tentang anggaran publik di Indonesia, yang kita kenali kebanyakan adalah anggaran negara selama periode Orde Baru sampai sekarang. Bagaimana bentuk anggaran publik dalam periode sebelumnya, banyak yang belum dikenali. Apabila generasi sekarang tidak mengetahui wajah anggaran publik sebelum Orde Baru, bisa jadi mereka akan kehilangan *benang merah* yang menghubungkan wajah anggaran publik sejak era proklamasi kemerdekaan dengan anggaran publik yang kita alami sekarang ini. Itu semua dapat dimaklumi karena sejak diproklamkan kemerdekaan sampai lahirnya Orde Baru sekitar tahun 1968, negara kita masih belum stabil, baik dari segi politik maupun ekonomi. Kecuali tidak ada atau sedikit sekali pengalaman dari mereka yang bekerja di pemerintahan, kabinet yang terbentuk sering berganti-ganti sehingga kurang menghasilkan kebijakan yang berkelanjutan dan konsisten.

Dalam bagian ini akan dicoba ditelusuri bagaimana bentuk anggaran negara sejak Proklamasi Kemerdekaan sampai peralihan ke Orde Baru. Langkanya data dan informasi selama periode ini dapat dimaklumi sehingga menyebabkan ketidakmampuan untuk menyajikan secara optimal mengenai gambaran anggaran publik pada periode tersebut. Untuk memperoleh informasi tersebut dilakukan penelitian ke berbagai dokumen-dokumen yang ada dan sangat terbatas. Penyusunan anggaran publik tidak terlepas dari sistem ekonomi yang berlaku pada masa itu. Sejak diproklamkan kemerdekaan Indonesia (1945) sampai lahirnya Orde Baru, Indonesia mengalami dua sistem ekonomi yang berbeda, yaitu: (a) Ekonomi Liberal (1950-

1957) dan (b) Ekonomi Terpimpin (1959-1965). Sistem Ekonomi Liberal yang berlaku di Indonesia diwarisi oleh ekonomi kolonial dimana sektor swasta masih sangat kuat dan dominan terutama oleh perusahaan asing dan non-pribumi, sedangkan posisi pemerintah pada waktu itu masih sangat lemah. Lemahnya kebijakan ekonomi oleh pemerintah dapat dimengerti mengingat sedikit sekali pengalaman mereka yang duduk di pemerintahan, disamping situasi politik yang tidak menentu. Namun dalam situasi ekonomi yang tidak menentu tersebut, masih ada para pemimpin yang mempunyai pemikiran strategis untuk pemulihan perekonomian setelah hancur karena Perang Dunia II, melalui pemikiran yang bersifat makro.

Beberapa usaha yang telah dilakukan adalah pembentukan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi pada tanggal 12 April 1947. Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang dibentuk dengan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1947 diketuai oleh Drs. Mohammad Hatta, menghasilkan dokumen perencanaan yang disebut **Dasar Pokok Dari Pada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia**. Perencanaan tersebut merupakan awal dari perencanaan-perencanaan jangka pendek dan jangka panjang. Dengan Penetapan Presiden Nomor 3, tanggal 12 April tahun 1947, Presiden Republik Indonesia memutuskan untuk membentuk suatu panitia ahli yang diberi nama **Panitia Pemikir Siasat Ekonomi** yang diketuai oleh Wakil Presiden. Susunan Panitia Pemikir selengkapnya adalah: Ketua : Mohammad Hatta dan Wakil Ketua I : Dr. A.K. Gani, Wakil Ketua II : Mr. Mohammad Roem, Wakil Ketua III : Mr. Sjarifoedin Prawiranegara, Panitia Pemikir ini didukung oleh Sekretariat Panitia Pemikir yang beranggotakan, Dr. Soemitro Djojohadikoesoemo, Dr. Tong Eng Die, Dr. Ir. Sam Oedin, In Kasan Moetalib, Dr. Alfian Yoesoef Helmi. Panitia Pemikir Siasat Ekonomi ini bertugas menyusun **Plan Mengatur Ekonomi Indonesia**. Program yang direncanakan bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat

yang merata, melalui cara: (a) mengintensifkan usaha produksi; (b) memajukan perdagangan internasional; (c) meningkatkan standar hidup masyarakat; dan (d) meningkatkan kecerdasan bangsa. Panitia Pemikir Siasat Ekonomi ini dibagi atas 8 (delapan) bagian, yaitu: Bagian 1 : Soal Ekonomi Umum, Bagian 2: Hal Ihwal Perkebunan, Bagian 3: Industri, Tambang dan Minyak, Bagian 4 :Harta Benda Asing, Bagian 5 : Hal Ihwal Keuangan, Bagian 6 :Listrik, Kereta Api dan Tram, Bagian 7 : Hal Ihwal Perburuhan, Bagian 8 : Hal Ihwal Daerah Pendudukan Belanda.

Dilihat dari bagian tersebut di atas, perencanaan ini masih bersifat parsial yang disesuaikan dengan keadaan waktu itu, dimana situasi negara sangat tidak stabil. Cara bekerja panitia, termasuk panitia untuk masing-masing kelompok menjadi tidak menentu. Mereka sewaktu-waktu dapat mengadakan pertemuan, bahkan sekurang-kurangnya sekali dalam dua minggu Ketua Panitia Pemikir mengadakan pertemuan dengan Ketua Kelompok. Pada tanggal 25 Maret 1947, tiga bulan setelah Surat Keputusan Presiden tentang Pembentukan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi ini ditandatangani, Perang Kemerdekaan I mulai berkecamuk. Karena situasi perang pada waktu itu, hasil dari pembicaraan sidang, baik sidang kelompok maupun Panitia Pemikir, tidak dapat transparan tetapi bersifat rahasia. Laporan tahunan kepada Pemerintah mengenai apa yang telah dilakukan oleh Panitia Pemikir dijadwalkan pada setiap bulan Desember.

Rencana ini tidak menyebutkan batas waktu sehingga tidak dapat dikatakan apakah jenis rencana ini merupakan rencana jangka pendek, jangka sedang atau jangka panjang. Di samping itu materi pembicaraan dari para kelompok Panitia Pemikir juga masih sangat sederhana dan sering tidak disertai data-data yang lengkap. Sering terjadi, untuk mengemukakan suatu keadaan yang bersifat kuantitatif digunakan kata-kata "*banyak*", atau "*sedikit*" sebagai perbandingan, tanpa menyebut

angka yang pasti. Mereka banyak membicarakan masalah-masalah aktual yang terjadi pada masa itu dan dalam lingkup wilayah yang tidak menyeluruh secara nasional. Kesulitan yang dialami pada waktu itu adalah masalah koordinasi, komunikasi, pembiayaan dan juga masalah strategi pembangunan. Dalam periode Kabinet Amir Sjarifoedin, disusun rencana pertama yang berdimensi waktu, yaitu **rencana produksi jangka menengah (3 tahun)** dari tahun 1948 -1950. Konsep perencanaan yang sangat sederhana ini bertujuan untuk menanggulangi keadaan darurat pada waktu itu, mengingat perang masih berkecamuk. Pada 19 Desember 1948 meletus lagi Agresi Belanda II yang disebut pula Perang Kemerdekaan II. Peristiwa ini tentu saja sangat mengganggu pelaksanaan roda pemerintahan Republik Indonesia, khususnya **rencana produksi jangka menengah (3 tahun)**, sehingga pelaksanaannya tersendat-sendat. Hubungan dengan dunia luar pada waktu itu putus sama sekali, sehingga menambah buruknya situasi perekonomian negara. Masalah yang sangat mendesak dan perlu ditanggulangi pada waktu itu adalah penyediaan pangan. Oleh karena itu semua pemikiran dari **rencana produksi jangka menengah (3 tahun)** ini ditujukan untuk memecahkan bagaimana Indonesia dapat mencapai swasembada pangan. Swasembada pangan dilakukan melalui usaha intensifikasi dengan menggunakan bibit unggul, maupun usaha ekstensifikasi di daerah-daerah yang masih banyak lahan tidurnya. Selain itu, juga disarankan penanaman jagung dan ketela guna menanggulangi masalah kekurangan pangan yang mendesak pada waktu itu. Sedangkan usaha untuk meningkatkan produksi peternakan ditempuh dengan melarang penyembelihan ternak dan penggunaannya yang kurang perlu, sedangkan produksi sandang, yang keadaan pada waktu itu sangat sulit, dipenuhi sendiri melalui penanaman kapas oleh petani. Walaupun pelaksanaan rencana ini sangat tidak menentu yang disebabkan karena sebagian besar wilayah Republik Indonesia masih

diduduki oleh Belanda, tetapi di dalam rencana ini sebenarnya banyak petunjuk praktis yang mudah dilaksanakan.

Kemudian antara tahun 1951 sampai dengan 1952, Sumitro Djojohadikusumo mencanangkan **Rencana Urgensi untuk Perkembangan Industri dan Industri Kecil**. Rencana ini didasarkan atas pemikiran bahwa industrialisasi dipandang sebagai bagian yang integral dari kebijakan umum untuk menambah kekuatan ekonomi rakyat Indonesia sebagai dasar perkembangan ekonomi nasional yang sehat. Dalam rangkaian rencana ini industri besar diharapkan dapat menciptakan *external economies* sehingga dapat merupakan faktor yang strategis untuk perkembangan sektor-sektor lainnya. Konsep dasar rencana ini meliputi kegiatan sebagai berikut: 1) memperbaiki dan memperluas balai penelitian dan pendidikan untuk mempercepat perkembangan industri; 2) menambah pinjaman kepada perusahaan kerajinan rumah tangga dan industri kecil untuk memperkuat kedudukan ekonomi mereka dan memungkinkan meningkatkan mekanisme perusahaan; 3) mendirikan induk-induk perusahaan dengan bantuan langsung dari pemerintah di pusat industri di daerah agraria. Tujuan induk perusahaan ini bertindak sebagai pembimbing perusahaan-perusahaan kecil perseorangan, baik dalam hal proses produksi, maupun pembelian bahan-bahan mentah dan penjualan barang jadi; 4) mendirikan perusahaan industri besar pada sektor-sektor yang dipandang penting dengan biaya pemerintah dan swasta.

Setelah Negara Republik Indonesia yang diproklamakan tanggal 17 Agustus 1945 sebagaimana lazimnya suatu pemerintahan memerlukan lembaga-lembaga yang akan menjalankan kebijakan suatu pemerintahan sehari-hari. Untuk itu, pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah proklamasi, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) membentuk dan mengesahkan undang-undang dasar negara serta

mengangkat presiden dan wakil presiden. PPKI dalam hal ini membentuk kabinet yang terdiri dari dua belas kementerian, yang salah satunya adalah Kementerian Keuangan. Organisasi Kementerian Keuangan ini semula terdiri dari lima jabatan, yaitu: (1) jabatan umum; (2) jabatan keuangan; (3) jabatan pajak; (4) jabatan resi, candu dan garam dan (5) jabatan pegadaian. Karena situasi keamanan pada waktu itu tidak memungkinkan yang disebabkan karena Kolonial Belanda dengan membonceng Pasukan Inggris ingin menguasai Republik Indonesia kembali, maka pada Januari 1946 pusat pemerintahan dipindahkan dari Jakarta ke Yogyakarta. Setelah pusat pemerintahan menetap di Yogyakarta, Pejabatan Kementerian Keuangan di ubah menjadi delapan jabatan, yaitu: Urusan Uang, Bank dan Kredit yang semula berada di bawah Pejabatan Keuangan ditingkatkan statusnya menjadi Pejabatan Uang, Bank dan Kredit. Perubahan ini dimaksudkan antara lain karena adanya upaya negara dapat mencetak uang sendiri yang disebut dengan "*Oeang Repoeblik Indonesia*" atau yang dikenal dengan ORI. Dengan perubahan tersebut pada tahun 1946 Organisasi Kementerian Keuangan terdiri dari delapan jabatan, yaitu: 1) Pejabatan Umum; 2) Pejabatan Keuangan; 3) Pejabatan Uang Bank dan Kredit; 4) Pejabatan Pajak; 5) Pejabatan Bea dan Cukai; 6) Pejabatan Pajak Bumi; 7) Pejabatan Resi, Candu dan Garam; dan 8) Pejabatan Pegadaian.

Pejabatn Keuangan dan Pejabatn Uang, Bank dan Kredit, pada tahun 1948 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 51 tahun 1948 digabungkan menjadi satu lembaga yang disebut Thesauri Negara. Fungsi anggaran dan perbendaharaan dilaksanakan oleh Thesauri Negara sampai dengan terbentuknya Kabinet Kerja III tanggal 6 Maret 1962, yang terkenal dengan sebutan Kabinet Seratus Menteri. Pada Kabinet Seratus Menteri nama Departemen Keuangan diubah menjadi Kompartemen Keuangan. Untuk bidang keuangan, pada waktu itu mempunyai tiga menteri masing-

masing: 1) Menteri Urusan Pendapatan, Pembiayaan dan Pengawasan atau dikenal dengan sebutan Menteri P3; 2) Menteri Urusan Anggaran Negara; dan 3) Menteri Urusan Bank Sentral.

Menteri Urusan Anggaran Negara melaksanakan Urusan Anggaran, Urusan Inspeksi Anggaran dan Urusan Moneter, sedangkan Menteri Urusan P3 melaksanakan Urusan Perbendaharaan Negara, Perjalanan, Perpajakan, Bea Cukai dan Akuntan Negara. Berdasarkan pembagian tugas di atas, Urusan Perbendaharaan dan Urusan Perjalanan yang semula merupakan pekerjaan Thesauri Negara dengan perubahan tersebut dilaksanakan oleh Menteri Urusan P3. Pada tanggal 13 November 1963 Kabinet Kerja III dibubarkan dan diganti dengan Kabinet Kerja IV, susunan organisasi Kompartemen Keuangan terdiri dari: 1) Menteri Koordinator; 2) Menteri Urusan Pendapatan, Pembiayaan dan Pengawasan; 3) Menteri Urusan Anggaran Negara; 4) Menteri Urusan Bank Sentral; dan 5) Menteri Urusan Penertiban Bank dan Modal Swasta. Penyusunan anggaran negara didasarkan atas peraturan perundangan yang berlaku, walaupun peraturan perundangan tersebut belum bisa dilaksanakan secara sempurna, karena sekali lagi, pada tahun 1947 terjadi Agresi Militer Belanda ke-I dan disusul dengan Agresi Militer Belanda ke-II pada tahun 1948. Pedoman keuangan, pada waktu itu masih diilhami oleh ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam *Indische Staatsregeling (IS)* dan *Indische Comptabiliteits Wet (ICW)* dari jaman Hindia Belanda.

Sejak awal Indonesia merdeka, pernah mengadakan perubahan-perubahan pada ICW pada tahun 1945, yaitu adanya perubahan "*Stelsel van Verkrengenrechten*" menjadi "*Kas-stelsel*" dan yang terakhir pada tahun 1968 yaitu perubahan mengenai tahun anggaran yang semula berlaku dari 1 Januari s.d. 31 Desember diubah menjadi 1 April s.d. 31 Maret. Jadi mengenai tahun anggaran yang berlaku mulai dari 1

Januari s.d. akhir Desember pada era reformasi ini sebenarnya pernah berlaku sejak awal kemerdekaan sampai dengan lahirnya Orde Baru. Tahun anggaran 1 April s.d. 31 Maret hanya berlaku selama era Orde Baru. Pemerintah telah berusaha terus menerus usaha untuk mengadakan perubahan dalam ICW, sejak tahun 1954 untuk menyusun ICW yang baru, tetapi pada tahun 1959 berhubung dengan adanya Dekrit Presiden untuk kembali ke UUD 1945, konsep yang hampir selesai itu menjadi mentah kembali. Sejak tahun 1960 s.d. 1966 praktis tidak ada usaha yang berarti dalam pembaharuan ICW. Baru tahun 1967, pada saat Menteri Keuangan dijabat oleh Frans Seda, kembali usaha perubahan ICW digalakkan, tetapi berakhir dengan kegagalan. Keadaan negara yang memburuk itu ditambah lagi dengan Pemerintah Kolonial Belanda melakukan politik memecah belah melalui pembentukan negara federal yang terdiri dari negara kecil yang bersifat kedaerahan, seperti Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948), Negara Madura (1948) dan lain-lain. Negara-negara bentukan Belanda ini untuk sementara bergabung dalam suatu perserikatan yang bernama "*Bijkomst voor Federaal Overleg*" atau BFO. Dalam keadaan kacau di dalam negeri yang disebabkan oleh situasi keamanan dan politik dan kegagalan konstituante menetapkan Undang-Undang Dasar Negara RI. mendorong presiden menetapkan berlakunya kembali UUD 1945 yaitu dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Setelah Dekrit Presiden tersebut, maka diadakan perombakan-perombakan pada semua alat-alat perlengkapan negara untuk disesuaikan dengan ketentuan UUD 1945. Sistem pemerintahan sesuai dengan UUD 1945 adalah Presidensial Kabinet dimana masing-masing menteri selaku pembantu Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Yang bertanggung jawab kepada DPR adalah Presiden selaku Perdana Menteri. Bentuk undang-undang anggaran

mengalami perubahan tidak lagi ditetapkan satu undang-undang anggaran untuk satu departemen, akan tetapi hanya terdapat satu undang-undang anggaran meliputi seluruh departemen. Walaupun masing-masing menteri mempunyai tugas dan wewenang untuk memperjuangkan anggarannya di DPR, namun dalam proses pelaksanaannya tidak dilakukan secara langsung oleh menteri yang bersangkutan, akan tetapi lebih dahulu dikoordinasikan di Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri. Sebelum dibahas di Dewan Menteri, rancangan anggaran terlebih dahulu diteliti, dinilai dan dipertimbangkan oleh Menteri Keuangan, c.q. Thesauri Negara. Rancangan Undang-Undang Anggaran yang telah selesai dibahas dan dibicarakan di Dewan Menteri selanjutnya disampaikan ke DPR. Bahkan, kadang-kadang pengesahan oleh DPR ini dilakukan ketika pelaksanaan anggaran negara oleh departemen sudah dimulai. Penyusunan anggaran negara tersebut atas dasar bahan-bahan yang diterima dari masing-masing departemen yang sebelumnya diberikan pedoman dan petunjuk serta penjelasan yang diperlukan kepada masing-masing departemen bersangkutan.

Thesauri Negara membentuk Biro Urusan Anggaran dan Biro Inspeksi Anggaran untuk menyusun dan menetapkan rencana anggaran dan jadwal pelaksanaannya yang harus diikuti semua departemen. Biro Inspeksi Anggaran bertugas mengawasi penggunaan uang anggaran negara serta mencegah terjadinya pemborosan. Pengawasan yang dilakukan bersifat preventif. Oleh karena itu, masing-masing departemen tidak diperkenankan menerbitkan Surat Keputusan Otorisasi (SKO) tanpa terlebih dahulu mendapat pengesahan dari Thesauri Negara c.q. Biro Inspeksi Anggaran. Untuk menghindari pembicaraan serta proses tawar-menawar antara departemen dan departemen keuangan, maka prosedur yang semula yaitu penyusunan anggaran oleh Thesauri Negara yang didasarkan atas bahan-bahan yang

diterima dari departemen-departemen diubah menjadi rancangan anggaran yang disusun oleh Thesauri Negara berkaitan dengan pembuatan perkiraan anggaran untuk tahun yang akan datang.

Thesauri Negara, dengan demikian benar-benar sangat kuat dalam pengelolaan anggaran, karena ia bukan hanya menguasai penyusunannya tetapi juga melakukan pengawasan serta perbankan. Ketika itu anggaran pembangunan ditangani oleh perbankan (Bapindo) dan anggaran rutin ditangani departemen lainnya dengan KBN (Kantor Bendahara Negara) sebagai kasirnya. Pada masa itu tidak ada istilah "*pemimpin proyek*", pelaksanaan anggaran ditangani oleh instansi masing-masing. Apabila pada akhir tahun anggaran terdapat dana yang belum dilaksanakan, maka dana tersebut disetor ke KBN (sekarang KPKN). Sebaliknya kekurangan dana dapat dipenuhi melalui mencetak uang untuk menutup defisit anggaran negara, sehingga pada menjelang lahirnya Orde Lama jumlah uang yang beredar sudah tidak terkendali lagi dan timbullah inflasi terbuka. Inflasi merupakan salah satu diantara beberapa faktor dalam perekonomian Indonesia. Pemerintah terus berusaha untuk memperbanyak persediaan uang, jauh melebihi hasil produksi nyata, dan akibatnya hampir setiap tahun terjadi inflasi di atas 10%. Sejak tahun 1962 hingga 1968, setiap tahun harga-harga mengalami kenaikan beberapa kali lipat, bahkan dalam enam tahun itu sudah mencapai 800 kali.

Selanjutnya, sistem perencanaan anggaran yang seperti kita kenal sekarang, misalnya sistem DIP dan DIK belum ada. Semuanya dikelola departemen masing-masing dengan Departemen Keuangan c.q. Thesauri Negara sebagai penentu alokasi anggaran. Pelaksanaan anggaran berdasarkan atas undang-undang yang berlaku, yaitu ICW yang pada waktu masih diikuti sampai menjelang berakhirnya Orde Lama. Berdasarkan surat edaran Menteri Keuangan tanggal 29 Agustus 1959, Nomor:

114264/Anggaran, untuk tahun 1960 susunan anggaran telah diubah menjadi sebagai berikut: Sub Anggaran Biasa, Sub Anggaran Pembangunan, Sub Anggaran Perusahaan, Sub Anggaran Perhitungan. *Sub Anggaran Biasa* untuk menampung pengeluaran rutin dan penerimaan biasa. *Sub Anggaran Pembangunan* menampung pembiayaan untuk penanaman modal di bidang produksi dan distribusi, penanaman modal untuk menambah kekayaan negara seperti membangun gedung kantor dan sebagainya. *Sub Anggaran Perusahaan* untuk menampung keperluan pembiayaan bagi departemen-departemen yang mempunyai perusahaan baik yang berasal dari perusahaan IBW maupun yang non-IBW. *Sub Anggaran Perusahaan* antara lain untuk menyediakan pinjaman keperluan perluasan perusahaan negara, pemberian subsidi untuk menutup kerugian perusahaan dan sebagainya. *Sub Anggaran Perhitungan* untuk menampung pengeluaran dan penerimaan yang satu sama lain mempunyai hubungan yang sangat erat dalam arti pengeluaran yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah akan menjadi penerimaan bagi instansi lainnya, atau kelak akan menjadi penerimaan dari instansi yang sama seperti untuk keperluan gaji dan sebagainya.

Berdasarkan surat edaran Menteri Keuangan tahun 1961, mulai 1 Januari 1961 struktur anggaran negara mengalami perubahan lagi terutama struktur anggaran pembangunan menjadi Anggaran Pembangunan I dan Anggaran Pembangunan II dimana Anggaran Pembangunan I adalah untuk menampung investasi *non development* yaitu investasi yang tidak menunjang pertumbuhan ekonomi sedangkan Anggaran Pembangunan II yaitu untuk menampung investasi *development*, pembangunan yang bersifat langsung menunjang pertumbuhan ekonomi. Anggaran Pembangunan II diajukan atas dasar rencana dari departemen dan atas dasar perencanaan pembangunan semesta yang disusun Depemas (sekarang Bappenas).

Berdasarkan pertimbangan tersebut struktur anggaran pada tahun 1961 berubah lagi menjadi sebagai berikut: 1) Anggaran Biasa; 2) Anggaran Perusahaan; 3) Anggaran Perhitungan; 4) Anggaran Pembangunan I (investasi non pembangunan); dan 5) Anggaran Pembangunan II (investasi pembangunan). Pengajuan anggaran ke DPR disesuaikan dengan tata tertib DPR yang berlaku pada waktu itu, yaitu melalui tiga tahap : 1) Tahap I Pembicaraan dalam Seksi-Seksi di DPR; 2) Tahap II Pembicaraan dalam Bagian-Bagian di DPR; 3) Tahap III Rapat Pleno di DPR.

Pada tahun 1960-1965 baru akan dimulai apa yang disebut "pembangunan" walaupun pembangunan yang sebagian besar didasari dengan *nation building* sebagai ambisi presiden pertama RI. Proyek-proyek besar yang membutuhkan biaya besar, seperti Monumen Nasional, Masjid Istiqlal, Gelanggang Olahraga Bung Karno benar-benar membutuhkan dana yang tidak sedikit dan semuanya itu harus dibiayai. Defisit anggaran telah dimulai sejak awal, bahkan pada tahun 1955 pemerintah terpaksa harus meminjam kepada masyarakat dengan cara memberlakukan senering mata uang Republik Indonesia. Uang kertas Republik Indonesia yang di tangan masyarakat digunting menjadi dua bagian, dimana sebelah kanan tetap berlaku dan tentu saja hanya bernilai 50% dari nilai nominalnya. Belahan sebelah kiri di tahan pemerintah yang merupakan pinjaman pemerintah pada rakyat. Uang yang dipinjam pemerintah itu akan dikembalikan di kemudian hari dalam bentuk obligasi. Walaupun terpaksa, rakyat merelakan uang miliknya digunting dengan harapan akan mendapat bunga obligasi di kemudian hari. Tetapi sampai sekarang obligasi tersebut tidak terbayarkan, karena kecuali pemerintah tidak memiliki dana, juga tidak jelas instansi mana yang harus membayar. Senering yang kedua dilakukan sekitar tahun 1961, dimana mata uang Rp. 1000 dinilai hanya Rp. 1,- Senering yang terakhir ini dengan harapan bahwa pemerintah dapat mengurangi jumlah uang yang beredar, Sehingga harga-

harga umum diharapkan menurun, tetapi tindakan itu justru meningkatkan inflasi yang tidak terkendali karena faktor masyarakat yang tidak lagi percaya dengan uang. Kekacauan situasi keuangan negara tersebut dipicu lagi dengan dicanangkannya rencana pembangunan nasional semesta berencana delapan tahun (1961-1968) yang ambisius.

Usaha pemerintah dengan melakukan senering pada tahun 1961 dengan maksud agar jumlah uang yang beredar menurun, tidak memberikan hasil yang nyata, justru inflasi menjadi tidak terkendali. Penciptaan uang akan menambah uang yang beredar yang disebabkan karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap rupiah, sehingga masyarakat cenderung menyimpan barang dibanding dengan uang. Hal ini berdampak pada kenaikan harga yang sangat berarti, atau apabila hal itu berkepanjangan maka negara akan mengalami *hiperinflasi* yang berat (sepaimana yang terjadi pada tahun 1963-1965). Sejak itu tim ekonomi di jaman Orde Baru mulai membenahi keuangan negara dengan memperkenalkan anggaran defisit menjadi anggaran berimbang, dengan anggaran berimbang tersebut secara bertahap dapat menurunkan angka inflasi. Disamping itu tahun anggaran juga berubah dari 1 Januari s.d. 31 Desember, menjadi 1 April s.d. 31 Maret tahun berikutnya.

Perekonomian tidak mengalami pertumbuhan selama tahun 1951-1964, sedikit pertumbuhan yang terjadi pada tahun 1965 murni diakibatkan oleh musim yang bagus di sektor pertanian. Kemandegan ekonomi menyebabkan turunnya pendapatan per kapita sepanjang periode ini. Inflasi yang disebabkan oleh defisit anggaran yang semakin besar yang dibiayai dengan cara yang sederhana, yaitu mencetak uang baru. Sejak tahun 1963 defisit anggaran telah melebihi pendapatan yang diterima sebesar hampir lebih dua kali lipat. Defisit ini adalah faktor yang paling penting dalam menyebabkan terjadinya peningkatan yang cepat dalam jumlah uang yang beredar.

Tugas yang dipikul Orde Baru pada waktu mulai melakukan misinya adalah: *pertama*, menata kembali sistem ekonomi yang kacau di masa lampau, tidak sesuai dengan kepribadian bangsa dan *kedua*, merekonstruksi perekonomian yang rusak berat di masa lampau. Dalam tahun 1966 terbit Surat Perintah 11 Maret yang dapat dipandang sebagai permulaan kekuasaan Orde Baru. Untuk mewujudkan Era Baru dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik, Orde Baru harus melalui masa transisi dan dianggap berakhir pada waktu Orde Baru mulai melaksanakan pembangunan nasional berencana lima tahun yang pertama (Repelita I) pada 1969. Orde Lama dipandang tidak menjalankan UUD 1945 di dalam kehidupan nyata bangsa Indonesia. Esensi UUD 1945 adalah Demokrasi Pancasila, menolak kekuasaan pemerintah yang serba komando (*etatisme*). Sistem Ekonomi Terpimpin tidak mencerminkan demokrasi berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila. Dominasi pemerintah pada waktu itu terlalu luas dalam perekonomian, sehingga jalannya roda ekonomi tidak efisien dan tidak produktif. Sistem ekonomi harus ditata kembali yang sesuai dengan cita-cita Orde Baru dan kedaulatan rakyat (Demokrasi Pancasila). Demokrasi ekonomi sebagai konsep tidak bisa dipisahkan dengan lahirnya kekuatan Orde Baru, menggantikan konsep ekonomi liberal dan ekonomi terpimpin.

Prinsip Demokrasi Ekonomi memerintahkan agar semua pihak yang terkait dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingannya, perlu benar-benar diperhatikan agar pemerataan ekonomi terjadi dan keadilan sosial bisa semakin terwujud. Demokrasi Ekonomi adalah cara-cara pengambilan putusan-putusan ekonomi yang melibatkan semua pihak yang terkait dan hasil putusan itu adalah untuk pemanfaatan semua pihak yang bersangkutan.

Sistem ekonomi Orde baru berdasarkan Demokrasi Ekonomi bersifat terbuka. Sedemikian terbukanya sehingga kekuatan dari luar dibenarkan beroperasi di dalam

negeri demi kemajuan ekonomi bangsa. Seiring dengan keterbukaan tersebut, Orde Baru menghentikan Politik Konfrontasi khususnya dengan Malaysia sejak 1967. Kemudian, dalam tahun 1967 Indonesia masuk ASEAN untuk menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara yang terbuka, tidak sebagai negara intervensionis dan cinta damai. Waktu dari pembentukan ASEAN (1967) adalah tepat dalam arti ada harmonisasi dari negara-negara anggota ASEAN waktu itu, sepakat untuk bergabung ke dalam ASEAN. Negara-negara seperti Singapura, Malaysia dan Filipina mau menjadi anggota ASEAN karena ingin menunjukkan bahwa mereka bukan menjadi terompet negara-negara yang pernah menjajah mereka. Keterbukaan Orde Baru ditunjukkan pula dengan masuknya Indonesia kembali menjadi anggota PBB termasuk lembaga-lembaga khususnya sekitar awal 1967. Orde Baru berpandangan, masuk PBB jauh lebih bermanfaat daripada berada di luar PBB. Memang, kelak di kemudian hari, lembaga-lembaga PBB antara lain UNDP, WHO, FAO, IMF dan WB banyak membantu pembangunan di Indonesia.

Dalam tahun yang sama 1967, lahir IGGI (*Inter Governmental Group on Indonesia*) yaitu suatu konsorsium negara-negara donor yang memberi pinjaman kepada Indonesia Dua puluh lima tahun kemudian, IGGI menjadi *CGI (Consultative Group on Indonesia*, karena Belanda tidak lagi memberi pinjaman kepada Indonesia IGGI merupakan forum pemberi pinjaman yang didukung negara-negara barat seperti Amerika Serikat, Jepang negara-negara Eropa Barat (terutama Jerman Barat waktu itu), Kanada dan Australia, didukung oleh World Bank dan Asian Development Bank yang memberi bantuan multilateral. Pinjaman dari *CGI* adalah berkat diplomasi Orde Baru yang berhasil meyakinkan negara-negara Barat (tidak negara-negara Timur) akan perlunya membantu Orde Baru dalam membangun Indonesia. Implementasi Demokrasi Ekonomi sebagai cermin keterbukaan diwujudkan pemerintah Orde Baru,

juga dalam bentuk terciptanya UU PMA 1967 yang kemudian dilengkapi dengan UU PMDN/1968. Lahirnya UU PMA (penanaman modal asing) berarti pemerintah Orde Baru membenarkan kekuatan swasta asing berinvestasi di Indonesia. Pemerintah Orde Baru (dengan UU PMA/1967) menjamin bahwa investasi yang digerakkan multinational corporation (MNCs) tidak mendominasi perekonomian Indonesia. Bantuan luar negeri dan penanaman modal asing (investasi asing) menunjukkan era konfrontasi dan ketertutupan ekonomi telah berakhir.

6.2 Mekanisme Kelembagaan Penyusunan Anggaran Publik (APBD)

6.2.1 Keterkaitan Antara Perencanaan dan Anggaran

Anggaran tidak dapat dipisahkan dari sistem perencanaan, di samping memang anggaran itu sendiri merupakan sebuah rencana. Dalam suatu sistem perencanaan, anggaran merupakan muara akhir. Perencanaan dimulai dari perencanaan jangka panjang, perencanaan jangka menengah, dan perencanaan tahunan. Terlepas dari perdebatan tentang sistem perencanaan yang cenderung tidak membumi, namun suatu sistem anggaran seharusnya dapat ditarik *benang merah*-nya dari proses perencanaan sebelumnya (Baiquni, 1992: 23). Anggaran merupakan salah satu instrumen utama dalam melaksanakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Selain anggaran, instrumen lain untuk melaksanakan kebijakan antara lain sumber daya manusia (SDM), peralatan, metodologi pelaksanaan kebijakan dan lain-lain. Namun instrumen di luar anggaran tersebut akan dapat berjalan jikalau ada dukungan anggaran. Adalah tidak mungkin jika suatu kebijakan dipublikasikan untuk dilaksanakan, tetapi ternyata tidak didukung oleh ketersediaan anggaran. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sebetulnya anggaran merupakan instrumen utama untuk melaksanakan kebijakan.

Anggaran pada hekekatnya merupakan cerminan dari kebijakan yang diambil oleh pemerintahan/rezim dan berfungsi sebagai instrumen utama untuk melaksanakan kebijakan. Sehingga jika masyarakat dan pihak-pihak yang berkepentingan berkeinginan untuk mengetahui kebijakan yang diambil oleh pemerintahan/rezim, maka dapat melihat dokumen anggaran, baik itu APBN maupun APBD. Di sanalah kebijakan terdeskripsikan secara operasional. Pada dokumen anggaran ini pula suatu kebijakan dapat digambarkan secara lebih lengkap, karena memuat tujuan kebijakan, instrumen kebijakan, dan yang paling penting adalah target kebijakan. Dengan demikian dokumen anggaran dapat menggambarkan suatu kebijakan secara komprehensif, baik dari sisi kualitatif maupun kuantitatif.

Anggaran publik (APBD) adalah Rencana Keuangan Tahunan Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah. Kalau kita runut alur pikir di atas, maka anggaran publik (APBD) merupakan instrumen utama untuk melaksanakan kebijakan dalam satu tahun anggaran. Anggaran publik (APBD) dalam penyusunannya melibatkan berbagai pihak yang berkompeten. Perbedaan substansial antara era sebelum otonomi dengan era otonomi daerah adalah bahwa kalau sebelumnya dominasi eksekutif sangat besar dan hampir-hampir menafikan peran DPRD dan masyarakat dalam menyusun APBD, berubah ke penyusunan anggaran yang harus mengedepankan partisipasi dan akuntabilitas publik. Dengan demikian penyusunannya harus melibatkan DPRD dan masyarakat secara aktif. Untuk itu perlu dibuat aturan main antara ketiga pihak sehingga hak dan kewajibannya jelas. Dan karena anggaran publik (APBD) merupakan operasionalisasi dari berbagai kebijakan yang ditetapkan, maka harus mencerminkan suatu kesatuan sistem perencanaan yang sistematis dan dapat dianalisis keterkaitan dengan dokumen-dokumen perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu sangat penting bagi pihak yang

berkepentingan terhadap kebijakan publik dalam memahami sistematika perencanaan yang bermuara pada anggaran. Dari sisi aturan, maka mekanisme penyusunan anggaran khususnya APBD di atur dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Walaupun ada perbedaan dalam perencanaan anggaran, namun perbedaannya tidaklah signifikan. Dari berbagai peraturan perundangan tersebut pada prinsipnya penyusunan anggaran publik (APBD) haruslah mengedepankan prinsip-prinsip *good governance*, misalnya akuntabilitas, transparansi, responsifitas, efektif, efisien, partisipatif dan lain-lain.

Terkait dengan permasalahan perencanaan dan penyusunan anggaran yang perlu dipahami adalah bahwa dalam berbagai hal perencana dipengaruhi oleh penguasa yang memberinya mandat politis untuk melakukan perencanaan. Kemandirian perencana dapat juga berubah menjadi ketergantungan pada permintaan penguasa dan mengalahkan kebenaran yang ia teliti. Seers dan Faber (dalam Baiquni 1992: 16) mengidentifikasi ada tiga pihak yang terkait dengan erat dalam perencanaan, yaitu : politisi, perencana dan administrator yang masing-masing memiliki karakter dan argumentasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

“The three leading parts in planning are: the politician, the planner, the administrator. Each of this trio may play his role quite reasonably, by his own light, the outcome is often nonetheless quite irrational, because of basic differences in the ways they approach their joint task, due to differences in the education and experience which have moulded them” (Seer, D and Faber, M., 1972: 20).

Dalam proses perencanaan dan implementasinya seringkali ketiga pelaku tersebut sering berbeda pendapat atau bahkan kurang komunikasi. Ketiganya memiliki persepsi yang bisa berbeda menyangkut suatu proses maupun hasil

perencanaan. Berbagai praktek yang berkembang selama masa otonomi ini adalah campur tangan yang terlalu dalam yang dilakukan para politisi dalam mengarahkan perencanaan pembangunan. Tidak jarang proyek-proyek yang disetujui adalah yang selaras dengan kepentingannya untuk kelompok tertentu dan kantong-kantong konstituennya, dan yang lebih memprihatinkan lagi para wakil rakyat ini lebih mementingkan diri sendiri, mereka minta diberi fasilitas lebih dulu dibanding rakyat kebanyakan yang membutuhkan. Pengaruh birokrasi pembangunan dalam penyusunan rencana dan implementasinya cukup besar, birokrasi adalah pelaksana perencanaan yang telah disusun oleh para perencana dan disahkan oleh para politisi. Realitas yang terjadi seringkali munculnya agenda birokrasi sendiri juga memanfaatkan proses perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan daerah (Baiquni, 1992).

Baik perencanaan (*planning*) dan penganggaran (*budgeting*) merupakan instrumen-instrumen *administratif* untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas pengembangan dan penerapan kebijakan-kebijakan keuangan. Anggaran publik (*public budgeting*) yang modern disusun untuk mengontrol pengeluaran/belanja publik (*public expenditure*) dan meningkatkan akuntabilitas pejabat-pejabat publik (Yilin Hou, 2005). Perencanaan (*planning*) sangat signifikan artinya karena "sekali pun didalam sebuah ekonomi pasar (*market economy*), penganggaran (*budgeting*) tetap menjadi bagian dasar dari perencanaan (*planning*) ekonomi nasional" (Yilin Hou 2005: 5). Kalangan *Rasionalis* berpendapat bahwa kebijakan publik harus disusun dengan jelas dan *eksplisit*, dengan disertai alternatif-alternatif *eksplisit* untuk membekali cara untuk dapat mencapai tujuan-tujuan penganggaran (*budgeting*). Untuk itu perlu adanya koordinasi dan keseimbangan yang baik antara pendapatan dan pembelanjaan, dengan didasarkan pada analisis keuntungan dan

kerugian atas setiap pengeluaran dana. Dalam hal ini kebijakan-kebijakan yang dibuat perlu menyatu dan komprehensif.

Kalangan *Empiris* berpendapat lain. Bagi mereka, proses penganggaran (*budgeting*) yang tidak disertai perencanaan akan tampak sepotong-sepotong dan tidak terkoordinir, langkah yang dianggap jauh lebih baik untuk dilakukan adalah mengalokasikan sumber-sumber keuangan, karena bisa dilakukan dengan tetap mempertimbangkan kepentingan-kepentingan politis yang dianggap penting, agar penganggaran (*budgeting*) secara teknis maupun politis bisa dilakukan dengan lebih baik. Jika penganggaran (*budgeting*) harus disusun dengan rapi mulai dari awal sampai akhir, tidak demikian dengan perencanaan (*planning*), sebab perencanaan (*planning*) lebih untuk kepentingan "multi years" guna memberi kesempatan untuk mempertimbangkan alternatif-alternatif yang perlu diambil pada saat ini. Dengan kata lain, meskipun masih tetap ada perbedaan-perbedaan teoritis yang masih harus dibenahi, perspektif perencanaan (*planning*) secara umum tidak lagi asing di kalangan pemerintahan. Berbeda dengan AS, negara-negara Eropa masih segan atau bahkan tabu membicarakan ide-ide perencanaan (*planning*) (Yilin Hou, 2005). Tetapi kepentingan perencanaan (*planning*) di negara-negara yang sedang berkembang/miskin, dimana sumber-sumber dayanya sangat terbatas, perencanaan (*planning*) mutlak harus dilakukan agar secara seksama bisa memanfaatkan pendapatan-pendapatan dan bantuan-bantuan yang jumlahnya terbatas.

Revitalisasi perencanaan pembangunan jangka panjang sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 adalah salah satu pendekatan penting untuk menjamin kesinambungan pembangunan nasional serta dapat mendorong efektifitas dan efisiensi melalui sinkronisasi dan peningkatan sinergi program antara pusat dengan daerah serta program pembangunan lintas sektor di

daerah. Apalagi, dalam kondisi sosial politik dan pasar domestik maupun lingkungan strategis global yang cepat berubah dan penuh tantangan, keberadaan visi, misi strategik maupun kontrak politik jangka menengah menengah antara eksekutif dengan legislatif berupa *kerangka anggaran jangka menengah (Mid-Term Expenditure Framework)* menjadi sangat penting. Namun, baik Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 maupun Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 belum mengatur secara jelas tentang *kerangka anggaran jangka menengah (Mid-Term Expenditur Framework)* tersebut.

Lebih jauh lagi, meskipun UU No. 17 Tahun 2003 menyebutkan perlunya suatu kerangka pengeluaran jangka menengah (*Mid-Term Expenditure Framework*), pasal-pasal yang mengatur proses penyusunan dan penetapan APBD dalam Undang-Undang tersebut kelihatan masih terperangkap pada fokus jangka pendek, yaitu mekanisme dan proses penggaran tahunan APBD. Undang-Undang Nomor 17/2003 hanya sedikit menyinggung dimensi perencanaan, sehingga tidak dapat menjembatani keterisolasian antara perencanaan dan penganggaran. Sementara di pihak lain, meskipun UU Nomor 25/ 2004 menyebut tentang *arah kebijakan keuangan daerah* dalam RPJMD (lihat Pasal 5 ayat 2), istilah tersebut menjadi “*kata kosong*” karena tidak disertai definisi atau penjelasan yang eksplisit. Hasil wawancara dengan Kepala Sub Dinas Penyusunan Program, memberikan justifikasi terhadap permasalahan perencanaan, sebagai berikut:

“seharusnya antara perencanaan jangka panjang dengan perencanaan tahunan jangan saling tumpang tindih. Antara proses *planning* dengan proses *budgeting* harus disusun secara berbeda dan terpisah sampai pada hal-hal yang detil.”

Data kualitatif tersebut di atas menunjukkan bahwa meskipun UU No. 17 Tahun 2003 menyebutkan perlunya suatu kerangka pengeluaran jangka menengah

(*Mid-Term Expenditure Framework*), pasal-pasal yang mengatur proses penyusunan dan penetapan APBD dalam Undang-Undang tersebut kelihatan masih terperangkap pada fokus jangka pendek, sebagaimana hasil wawancara dengan Djoko Mursinto, pengajar pada Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, yang menyatakan bahwa:

“Dalam kondisi dinamisme politik dan sosio ekonomi seperti dialami Indonesia saat ini serta lingkungan strategis regional-global yang cepat berubah, perencanaan jangka menengah memang hanya bersifat indikatif, tetapi tanpa adanya instrumen dan komitmen kebijakan anggaran jangka menengah yang mengikat eksekutif dan legislatif, pembahasan anggaran tahunan tetap akan mudah terjebak menjadi ajang tarik-menarik kepentingan yang akhirnya menghasilkan keputusan anggaran yang tidak realistis dan atau tidak tepat sasaran.”

Mengenai mekanisme dan proses pengintegrasian perencanaan dan penganggaran, Dokumen Kebijakan Umum APBD (*istilah yang lama adalah Arah dan Kebijakan Umum APBD*) sebagai kebijakan tahunan dapat dipergunakan sebagai satu instrumen yang strategis untuk menjembatani (mengintegrasikan) kebijakan jangka menengah dengan perencanaan program dan penganggaran tahunan. Karena penjabaran program dan kegiatan berdasarkan bidang kewenangan dilihat sebagai suatu formula yang konsisten terhadap seluruh tahapan mulai perencanaan sampai dokumen APBD. Perspektif tersebut di atas memiliki beberapa implikasi kelembagaan di daerah, karena fungsi perencanaan dan penganggaran di Jawa Timur seperti yang ada sekarang ini tugas pokok, fungsi dan kewenangannya terpisah (*terfragmentasi*) di beberapa Satuan Kerja. Fakta yang ada selama ini menunjukkan bahwa mekanisme kerja panitia anggaran baik eksekutif maupun legislatif belum terpadu dengan tim perencana daerah, hanya sebagian kecil saja anggota panitia anggaran yang memahami dan terlibat dalam berbagai proses perencanaan di daerah sehingga seringkali hasil kerja Panitia Anggaran tidak konsisten terhadap kriteria-kriteria dan skala prioritas yang telah dirumuskan melalui mekanisme dan proses

perencanaan. Hal tersebut juga diakui oleh Herly Sulistyono mantan anggota DPRD

Propinsi Jawa Timur periode 1994-1999, yang menyatakan bahwa:

“Seringkali dalam pembahasan mengenai perencanaan APBD, legislatif sering merasa kebingungan karena banyak nomenklatur-nomenklatur dalam anggaran dinas dan badan yang hampir sama satu sama lain, selain itu batas waktu yang antara diserahkannya dokumen APBD dari Tim Anggaran Eksekutif ke DPRD dengan waktu pembahasannya sangat sempit, sehingga untuk melakukan *cross check* antara usulan awal dengan yang diajukan menjadi tidak dapat dilakukan. Hal ini memang dapat menjadikan antara usulan dan dengan yang ditetapkan menjadi tidak konsisten.”

Pendapat berbeda disampaikan oleh pejabat di Badan Perencanaan Propinsi Jawa Timur, yang menyatakan bahwa:

“Kelemahan dari anggota legislatif ini bukan masalah sumber daya manusianya, akan tetapi lebih dikarenakan mereka tidak menguasai tugas pokok dan fungsi dari dinas, badan, lembaga maupun kantor di lingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur, yang menjadi mitra kerjanya. Tentunya dengan pemahaman terhadap tugas pokok dan fungsi tersebut, seorang anggota legislatif akan dapat dengan mudah mempelajari usulan APBD dari eksekutif.”

Pendapat yang lain disampaikan oleh Syafrullah, salah satu anggota Dewan Pakar Propinsi Jawa Timur yang bertindak selaku moderator pada saat pembahasan draft pra Musrenbang Propinsi, disampaikan bahwa:

“proses perencanaan dan penyusunan RPJMD maupun Renstra yang sudah mengikuti pola “*bottom up planning*”, tidak menjamin semua usulan dapat diterima atau disetujui oleh anggota DPRD pada saat pembahasan, bahkan bisa terjadi apa yang diusulkan dengan yang disahkan nantinya berbeda sama sekali.”

Data kualitatif tersebut di atas memperlihatkan bahwa proses perencanaan dan penyusunan APBD yang dibuat terburu-buru karena mengejar target cepat atau harus selesai bulan Desember dan diberlakukan bulan Januari tahun berikutnya telah membuat mekanisme pengawasan oleh DPRD dan masyarakat sipil/LSM/NGO menjadi terabaikan. Apabila dicermati UU No. 25 Tahun 2004 kelihatan terperangkap dalam memaknai partisipasi, yaitu hanya sebatas partisipasi dalam perencanaan,

tidak termasuk partisipasi dalam monitoring dan evaluasi. Musrenbang Kecamatan misalnya, semestinya dijadikan *elevator* permanen untuk memediasi perencanaan dari bawah ditingkat desa dengan perencanaan sektoral di tingkat Kabupaten/Kota sehingga musrenbang Kabupaten/Kota setiap tahunnya adalah mereview/evaluasi implementasi dari perencanaan tahun sebelumnya dalam kerangka rencana jangka menengah. Hal ini dibuktikan dari kesimpulan hasil wawancara dengan Djoko Mursinto, sebagai berikut :

“Musrenbang kecamatan telah dilaksanakan sesuai dengan yang diperintahkan oleh Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 0259/M.PPN/I/2005. 050/166/57 pada tanggal 20 Januari 2005, artinya dimulai dari usulan desa dan kelurahan. Hanya saja dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam surat edaran bersama tersebut. Jangka waktu pelaksanaan surat edaran bersama dengan keluarnya surat edaran bersama tersebut terlalu pendek, hingga ada kesan terburu-buru. Kesiapan dari para aparat di tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten belum terkondisikan dengan baik. Pelaksanaan musrenbang kecamatan terkesan hanya formalitas belaka, untuk memenuhi surat edaran bersama tersebut. Tentu saja untuk mengetahui kebenaran ini harus dilakukan pula recek pada pelaksanaan musrenbang desa maupun musrenbang kabupaten.”

Hal senada disampaikan oleh perwakilan Universitas Muhamadiyah Surabaya pada saat mengikuti rapat koordinasi yang membahas draft program/kegiatan yang akan diusulkan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Propinsi, sebagai berikut:

“kami seringkali diajak rapat seperti ini untuk membahas Poldas, Propeda maupun Renstra Jawa Timur, akan tetapi setelah itu kami tidak diberitahu apakah usulan kami diterima atau ditolak, kami hanya membaca lewat media bahwa telah ada usulan dari Pemerintah Propinsi Jawa Timur ke DPRD, sepertinya kami hanya jadi alat melegitimasi kegiatan ini saja”

Data kualitatif tersebut di atas setidaknya-tidaknya menunjukkan bahwa sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 yang mengakui perencanaan partisipatif, penggunaan fasilitator (moderator) independen yang kompeten sangat penting untuk

menunjang terciptanya dinamisme, keefektifan proses perencanaan. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif sebagai strategi pembangunan dan proses penentuan keputusan publik sangat bergantung pada kesadaran masyarakat untuk mau melibatkan diri dalam proses pembangunan. Namun demikian sebelumnya perlu diketahui mengapa masyarakat begitu esensial dalam proses penentu keputusan publik itu sendiri. Hal ini sebenarnya sangat terkait erat dengan posisi negara dan masyarakat dalam kelangsungan unsur-unsur publik yang akhirnya juga terkait dengan kelangsungan negara berikut tatanan bermasyarakat yang ada di dalamnya.

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif atau biasa disebut sebagai *Participatory Planning* ini, jika dikaitkan dengan pendapat Friedmann (1987), sebenarnya merupakan suatu *proses politik* untuk memperoleh kesepakatan bersama (*collective agreement*) melalui aktivitas *negosiasi* atau *urun rembuk* antar seluruh pelaku pembangunan (*stakeholder*). Proses politik ini dilakukan secara *transparan* dan *aksesibel* sehingga masyarakat memperoleh kemudahan setiap proses pembangunan yang dilakukan serta setiap tahap perkembangannya. Dalam hal ini perencanaan partisipatif lebih sebagai sebuah alat pengambilan keputusan yang diharapkan dapat meminimalisasi konflik antar *stakeholder*. Perencanaan partisipatif juga dapat dipandang sebagai instrumen pembelajaran masyarakat (*social learning*) secara kolektif melalui interaksi antar seluruh pelaku pembangunan atau *stakeholder* tersebut. Pembelajaran ini pada akhirnya akan meningkatkan kapasitas seluruh *stakeholder* dalam upaya memobilisasi sumber daya yang dimilikinya secara luas.

Perencanaan partisipatif selain sebagai sebuah proses politik juga merupakan sebuah proses teknis. Dalam proses ini yang lebih ditekankan adalah peran dan kapasitas fasilitator untuk mendefinisikan dan mendeteksi *stakeholder* secara tepat. Selain itu proses ini juga diarahkan untuk memformulasikan masalah secara kolektif,

merumuskan strategi dan rencana tindak kolektif, serta melakukan mediasi konflik kepentingan dalam pemanfaatan sumberdaya publik. Salah satu hal penting dalam proses teknis ini adalah upaya pembangunan institusi masyarakat yang cukup mempunyai legitimasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk melakukan proses mobilisasi pemahaman, pengetahuan, argumen, dan ide menuju terbangunnya sebuah konsensus, sebagai awal tindak kolektif penyelesaian persoalan publik. Pendekatan partisipatif dalam konteks apapun, termasuk dalam perencanaan, selalu dikaitkan dengan proses demokratisasi, dimana masyarakat sebagai elemen terbesar dalam suatu tatanan masyarakat diharapkan dapat ikut dalam proses penentuan arah pembangunan. Dengan demikian upaya pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu aspek penting dalam perencanaan partisipatif.

Dari penjelasan di atas dapat ditentukan beberapa kriteria yang harus dipenuhi dalam perencanaan partisipatif. Kriteria-kriteria partisipatif tersebut diantaranya adalah: 1) adanya upaya pelibatan seluruh *stakeholder*; 2) adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan legitimat; 3) adanya proses politik melalui upaya negosiasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*); 4) adanya usaha pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagian dari proses demokratisasi.

6.2.2 Proses Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Publik (APBD)

Proses perencanaan dan penyusunan anggaran publik (APBD) di Propinsi Jawa Timur, pada dasarnya merupakan salah satu bentuk kebijakan publik, sehingga proses perumusan, perencanaan dan penyusunan anggaran publik (APBD) yang dilahirkan secara kelembagaan merupakan produk politis yang dihasilkan oleh

eksekutif dan legislatif. Karenanya, eksekutif dan legislatif bagaikan dua sisi pada satu mata uang, yang nampak secara nyata perbedaan fungsinya namun merupakan satu kesatuan dalam produk kebijakan publik. Dukungan birokrasi pada pihak eksekutif memberikan warna tersendiri dalam produk kebijakan publik, sekalipun birokrasi tidak dominan dalam produk kebijakan publik, namun dukungan tersebut terjadi karena tidak dapatnya dipisahkan antara politik dan administrasi. Keberadaan para aktor yang terlibat dalam kebijakan publik tersebut akan nampak jelas ketika pendekatan kebijakan publik sampai pada proses kebijakan tersebut. Kebijakan publik merupakan suatu produk dari kegiatan pemerintahan yang mempunyai dampak terhadap masyarakat, semakin berkualitas kebijakan publik, maka semakin positif pula dampak yang akan dirasakan oleh masyarakat. Kebijakan publik tersebut lahir dari suatu proses yang relatif panjang dan melibatkan beberapa aktor atau pelaku. Menurut Ripley (1985: 49) tahapan dalam proses kebijakan publik terdiri dari:

- 1) Pengkajian persoalan (*agenda setting*);
- 2) Penetapan tujuan (*goal setting*);
- 3) Penentuan dan pemilihan alternatif (*alternative development and selection*);
- 4) Implementasi dari alternatif yang telah dipilih (*implementation of the selected alternative*);
- 5) Evaluasi terhadap implementasi (*evaluation of implementation*);
- 6) Evaluasi terhadap dampak kebijakan/*impact (evaluation of result)*.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan konsep kemitraan dalam kaitan antara legislatif dan eksekutif, di dalamnya menghendaki keterlibatan masing-masing secara proporsional dalam proses terbentuknya kebijakan publik, yaitu intensitas keterlibatan masing-masing tidak bersifat tetap sepanjang proses kebijakan publik tersebut berlangsung. Proses perumusan, perencanaan dan penyusunan anggaran publik (APBD) apabila didekati dengan mempergunakan konsep Ripley (1985: 49), akan terlihat sebagai berikut: *Pertama*, pada tahapan pengkajian

persoalan, keterlibatan legislatif mempunyai intensitas yang sangat besar, sebab fungsi legislatif adalah menyerap aspirasi sebanyak-banyaknya dari masyarakat. Penyerapan aspirasi tersebut dapat dilakukan melalui berbagai mekanisme yang ada, baik melalui *public hearing* ataupun dalam berbagai kunjungan kerja. **Kedua**, pada tahapan penetapan tujuan, legislatif bersama-sama dengan eksekutif membahas hasil penyerapan aspirasi tersebut untuk menetapkan arah dan tujuan pembangunan tahun mendatang. Pada tahapan ini keterlibatan pihak legislatif intensitasnya lebih besar dibandingkan dengan eksekutif, sebab fungsi sebagai wakil rakyat menghendaki pihak legislatif merumuskan secara komprehensif dan sistematis aspirasi dari berbagai lapisan masyarakat yang dapat diserap.

Ketiga, tahap penentuan dan pemilihan alternatif, dimana pada tahapan ini keterlibatan eksekutif dan legislatif berada pada intensitas yang sama besar. Beberapa alternatif kebijakan publik dikaji dan ditetapkan bersama-sama antara eksekutif dan legislatif, sebab berbagai alternatif yang ditetapkan harus dikaji secara politis dan secara teknis. Hal ini bertujuan agar alternatif yang ditetapkan merupakan alternatif kebijakan yang bersifat aplikatif, sehingga pilihan suatu alternatif menjadi produk kebijakan publik adalah merupakan alternatif yang terbaik dari sisi politis maupun sisi teknis dan pada akhirnya akan memberikan dampak positif pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. **Keempat**, tahapan implementasi dari alternatif yang telah dipilih merupakan tahapan yang mempunyai nuansa tersendiri, sebab pada tahapan ini keterlibatan eksekutif sangat besar intensitasnya dan didukung pula oleh birokrasi. Artinya, kesepakatan secara politis antara eksekutif dan legislatif yang menghasilkan produk kebijakan publik akan diimplementasikan secara teknis oleh birokrasi. Pada konteks implementasi kebijakan publik, birokrasi tidak mempunyai kewenangan untuk bertindak diluar koridor kesepakatan secara politis, sehingga bentuk

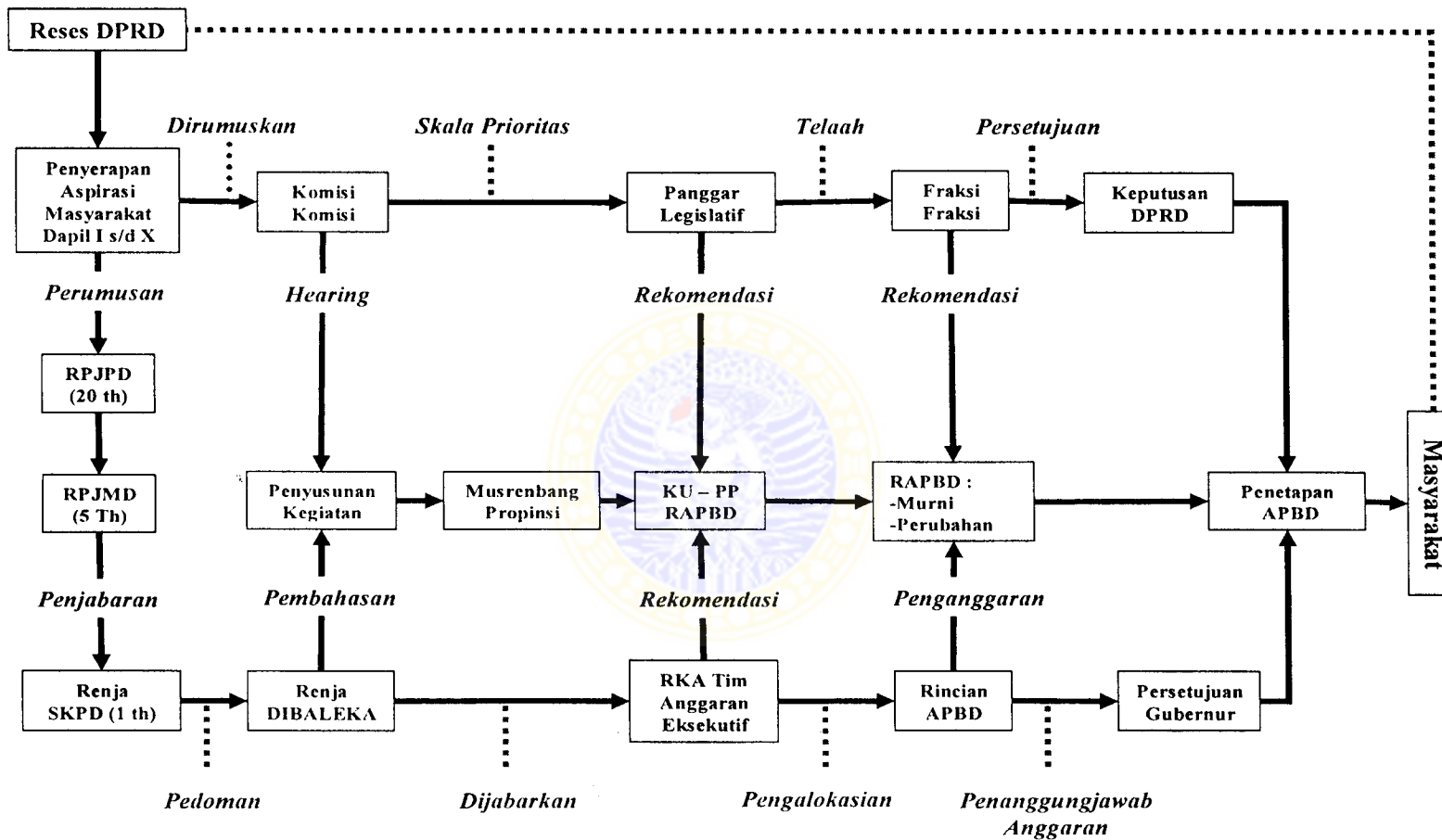
implementasi kebijakan publik oleh birokrasi semata-mata bersifat teknis. Dengan demikian, birokrasi mempunyai kewenangan untuk mengimplementasikan kebijakan publik tersebut dengan mendasarkan pada sumber daya yang dimiliki dan tatanan hukum normatif yang berlaku.

Kelima, tahapan evaluasi yang terbagi atas evaluasi terhadap implementasi dan evaluasi terhadap dampak kebijakan (*impact*) mengandung pengertian bahwa mekanisme evaluasi tidak saja dilakukan secara teknis, tetapi juga secara politis. *Evaluasi terhadap implementasi* merupakan evaluasi yang dilakukan oleh pihak eksekutif untuk melakukan penilaian terhadap kemungkinan-kemungkinan terjadinya bias dalam implementasi kebijakan. Wujud nyata dari evaluasi yang dilakukan terhadap implementasi adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan secara periodik, baik oleh instansi yang sejajar tingkatannya (pengawasan intern) maupun pengawasan yang dilakukan oleh instansi yang lebih tinggi tingkatannya. Evaluasi terhadap implementasi pada dasarnya merupakan evaluasi terhadap kinerja birokrasi dalam menterjemahkan kebijakan politis menjadi kegiatan teknis. *Evaluasi terhadap dampak kebijakan (impact)* merupakan evaluasi yang dilakukan secara politis untuk menilai dampak suatu kebijakan publik pada masyarakat. Evaluasi ini dilakukan dengan cara melakukan penilaian terhadap pelaksanaan dari kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai secara politis, sehingga berbentuk evaluasi yang dilakukan legislatif terhadap eksekutif, bukan evaluasi terhadap birokrasi. Hal ini dipandang cukup relevan, sebab apabila evaluasi secara politis dilakukan pada kinerja birokrasi akan terbentur pada tatanan hukum yang secara normatif menjadi dasar bagi birokrasi untuk mendukung kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif.

Secara normatif mekanisme perencanaan dan penyusunan anggaran publik berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 25 Tahun 2004, dapat dilihat dalam bagan 6.1.



Bagan 6.1
Mekanisme Penyusunan Anggaran Publik (APBD)



Sumber : UU No. 17/2003, UU No. 25/2004 & UU No. 32/2004 - diolah

FILE
 PERPUSTAKAAN
 UNIVERSITAS AIRLANGGA
 SURABAYA

Bagan tersebut di atas dapat dijelaskan sebagai berikut, Rencana pembangunan jangka panjang yang disusun oleh pemerintah daerah, disebut ***Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah***, yang disingkat menjadi RPJP Daerah, adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang nasional. Penyusunan RPJP Daerah dilakukan melalui urutan kegiatan : 1) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; 2) musyawarah perencanaan pembangunan; 3) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Akan tetapi sebelumnya dilakukan proses Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jasmas) dilaksanakan dengan menggunakan berbagai metode, baik aktif maupun pasif. Penjaringan Aspirasi Masyarakat secara aktif antara lain melalui Musyawarah Pembangunan Desa/Kelurahan (Musbangdes/kel), Diskusi UDKP, dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten/Kota dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Propinsi (Musrenbang Propinsi/Kabupaten/ Kota). Selain itu untuk mengetahui kebutuhan masyarakat secara lebih obyektif, maka Penjaringan Aspirasi Masyarakat yang dilaksanakan juga menggunakan instrumen metode penelitian *survey*. Penjaringan Aspirasi Masyarakat yang dilaksanakan secara pasif dengan menggunakan berbagai metode, antara lain dialog interaktif melalui radio, dan media massa lainnya.

Kemudian Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi menyiapkan rancangan awal RPJP daerah. Rancangan awal RPJP Daerah tersebut akan digunakan sebagai bahan pembahasan dalam musyawarah perencanaan pembangunan. Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), diselenggarakan Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan dengan mengikut sertakan masyarakat (antara lain LSM, asosiasi profesi, pemuka

agama, pemuka adat, perguruan tinggi serta kalangan dunia usaha), dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat. Berdasarkan hasil musyawarah tersebut Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi menyusun rancangan akhir RPJP Daerah. RPJP Daerah ditetapkan dengan Perda.

Selanjutnya berdasarkan RPJP Daerah disusunlah Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang disusun oleh pemerintah daerah, disebut ***Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah*** yang disingkat menjadi RPJM daerah. Dalam pasal 5 (2) Undang-Undang 25 tahun 2004 menyatakan bahwa RPJM daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP daerah, dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategik pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dalam Penjelasan pasal 5 (2), disebutkan bahwa rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJM daerah) dalam ayat ini merupakan rencana strategik daerah (Renstrada). Penyusunan RPJM daerah dilakukan melalui urutan kegiatan : 1) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; 2) penyiapan rancangan rencana kerja; 3) musyawarah perencanaan pembangunan; 4) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Rancangan awal RPJM daerah disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah ke dalam strategik pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas kepala daerah, dan arah kebijakan keuangan daerah.

RPJM Daerah yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah yang merupakan *master plan* kebijakan suatu pemerintahan dalam periode tertentu/rezim.

Karena RPJM Daerah merupakan kebijakan dalam bentuk Perda, maka seharusnya pada saat penyusunannya sudah melalui mekanisme *public hearing* dan partisipasi publik. Namun untuk dipahami, karena RPJM Daerah disusun untuk perencanaan dalam jangka waktu lima tahun, maka sangat mungkin RPJM Daerah yang disusun kurang sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Apalagi dalam perkembangan masyarakat yang sedemikian kompleks, maka semakin panjang rentang waktu perencanaan akan semakin sulit pula untuk memprediksi dan semakin lemah pula akurasi perencanaan. Untuk itu diperlukan instrumen lainnya yaitu penjaringan aspirasi masyarakat. Penjaringan aspirasi masyarakat untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat yang setiap saat bisa berubah yang ada kemungkinan berbeda dengan rencana strategis yang telah ditetapkan dan harus direspon oleh Pemerintah sebagai bentuk responsifitas dan akuntabilitas Pemerintah Daerah terhadap publik.

Berpedoman pada rancangan awal RPJM daerah yang disiapkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi, Satuan Kerja Perangkat Daerah, menyiapkan rancangan ***Rencana Strategik Satuan Kerja Perangkat Daerah*** (Renstra-SKPD), sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang memuat visi, misi, tujuan, strategik, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan. Rancangan Renstra-SKPD digunakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi untuk menyusun rancangan RPJM daerah yang akan digunakan sebagai bahan penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) jangka menengah. Musrenbang jangka menengah daerah dalam rangka menyusun RPJM daerah dilaksanakan paling lambat dua bulan setelah kepala daerah dilantik dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dan mengikutsertakan masyarakat. Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi menyusun rancangan akhir RPJM daerah berdasarkan hasil musrenbang jangka menengah daerah. RPJM daerah ditetapkan

dengan peraturan kepala daerah paling lambat tiga bulan setelah kepala daerah dilantik. Setelah ditetapkannya RPJM daerah, satuan kerja perangkat daerah segera menyesuaikan Renstranya dengan RPJM daerah yang telah disahkan dan ditetapkan dengan peraturan pimpinan satuan kerja perangkat daerah.

Rencana pembangunan tahunan daerah, yang selanjutnya disebut **Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)**, adalah dokumen perencanaan untuk periode satu tahun. RKPD merupakan penjabaran dari RPJM daerah, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Penyusunan RKPD melalui urutan kegiatan sebagai berikut : 1) penyiapan rancangan awal RKPD; 2) penyiapan rancangan rencana kerja; 3) musyawarah perencanaan pembangunan; 4) penyusunan rancangan akhir RKPD. Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM daerah. Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD yang disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi. Selanjutnya Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD tersebut. Rancangan RKPD menjadi bahan dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi. Musrenbang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan. Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil Musrenbang. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah dan menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

Selanjutnya adalah tahap perencanaan anggaran publik secara keseluruhan yang mencakup penyusunan Kebijakan Umum APBD sampai dengan disusunnya Rancangan APBD terdiri dari beberapa tahapan proses perencanaan anggaran publik. Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 serta Undang-Undang No. 32 dan 33 Tahun 2004, secara normatif proses penyusunan Anggaran dimulai dengan adanya nota kesepakatan tentang Kebijakan Umum APBD (KU) antara Eksekutif dan DPRD. Karena dalam bentuk Nota Kesepakatan, maka peran dua belah pihak adalah sama. Artinya baik Eksekutif maupun DPRD harus sama-sama mencari sumber dan data-data untuk menyusun Kebijakan Umum APBD (KU). Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KU) berpedoman pada RKPD. Proses penyusunan RKPD tersebut dilakukan antara lain dengan melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) yang selain diikuti oleh unsur-unsur pemerintahan juga mengikut sertakan dan/atau menyerap aspirasi masyarakat terkait, antara lain asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat (LSM), pemuka adat, pemuka agama, dan kalangan dunia usaha. DPRD kemudian membahas kebijakan umum APBD yang disampaikan oleh pemerintah daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.

Kebijakan Umum APBD yang disusun juga harus mempertimbangkan adanya kebijakan dari Pemerintah Pusat. Kebijakan Pemerintah Pusat menjadi salah satu instrumen untuk menyusun Kebijakan Umum APBD karena banyak kebijakan Pemerintah Pusat yang harus ditindaklanjuti dengan kebijakan anggaran, misalnya dana pendampingan atas alokasi APBN. Di samping, struktur pendapatan sebagian besar berasal dari Dana Perimbangan, sehingga kebijakan Pemerintah Pusat mengenai Dana Perimbangan akan mempengaruhi *performance* APBD. Ketiga komponen

sebagai dasar penyusunan APBD tersebut kemudian disesuaikan dengan kemampuan dan kebijakan keuangan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Kebijakan Umum APBD, Pemerintah Daerah menyusun Prioritas dan Plafon APBD sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD sebagai landasan operasional dalam menyusun kegiatannya. Urgensi perlunya prioritas dan plafon adalah karena keterbatasan anggaran dan diperlukan adanya program dan kegiatan yang tepat untuk mencapai kebijakan yang telah ditentukan. Kemudian Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD tahun berikutnya dengan mengacu pada prioritas dan plafon anggaran sementara yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama DPRD. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Prioritas dan plafon R-APBD yang telah dirumuskan dan disusun untuk selanjutnya disampaikan atau dikonfrimasikan kepada DPRD, khususnya melalui Panitia *Ad Hoc* (Panitia Khusus atau Pansus). DPRD pada tahap ini dapat mengetahui apa yang menjadi rencana Pemerintah Daerah untuk mencapai APBD yang telah ditetapkan sebelumnya tanpa perlu masukan atau tanggapan dari DPRD. Hasil pembahasan RKA-SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan perda tentang APBD tahun berikutnya. Pemerintah Daerah mengajukan rancangan perda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan perda tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

Setelah ada Kebijakan Umum APBD dan Prioritas/Plafon, maka keduanya harus dioperasionalkan dalam bentuk Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). RASK inilah dokumen yang paling operasional dalam proses penyusunan APBD. Apalagi dengan sistem anggaran kinerja, di sinilah kebijakan dioperasionalkan dalam bentuk kegiatan, dilengkapi dengan indikator kinerja, seperti *input*, *output*, *outcome*, *benefit*, dan *impact*, yang kemudian dilengkapi dengan tolok ukur kinerja dan target kerjanya. RASK digunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan APBD.

Peran DPRD sangat penting dalam proses pembahasan RAPBD yang pada intinya merupakan pembahasan RASK baik dari sisi pendapatan, belanja maupun pos pembiayaan. Hasil wawancara dengan Bobby Soemiarsono Kepala Sub Dinas Pajak Dipenda Jatim, memberikan gambaran yang jelas mengenai fungsi dan peranan DPRD dalam pembahasan RASK ini, sebagai berikut:

“Pada tahap pembahasan RASK antara DPRD dengan eksekutif inilah, peran DPRD dituntut untuk tidak sekedar berwacana dalam tataran normatif kebijakan, tetapi yang lebih penting setelah itu adalah aspek teknis kebijakan. Karena justru pada aspek teknis ini kebijakan dapat dinilai efektivitas dan efisiensinya. Dewan juga dapat melakukan pengawasan awal melalui tindakan prefentif pada saat pembahasan RASK untuk mendeteksi secara lebih dini terhadap kemungkinan terjadinya inefisiensi anggaran, dan ketidakefektifan anggaran.”

Pendapat senada juga disampaikan oleh Wayan Titip Sulaksana dari Unit Penyuluhan dan Bantuan Hukum Unair (UPBH Unair) dan Deddy Prihambudi mantan Ketua LBH Surabaya, yang menyatakan bahwa;

“menjadi kelemahan Dewan secara umum, yaitu seringnya terjebak dalam normatifitas kebijakan dan kurang mendalami hal-hal yang teknis. Padahal di sinilah awal mula terjadinya berbagai penyimpangan anggaran. Pada tahap pembahasan RASK ini dapat terjadi perubahan angka baik dari sisi pendapatan, belanja maupun pembiayaan.”

Pendapat tersebut di atas sesuai dengan hasil penelitian mengenai penyusunan anggaran pada tingkat negara (*state*) di Amerika Serikat oleh Sharkansky (1999: 329)

yang menemukan bahwa legislatif cenderung untuk mengikuti arahan/permintaan gubernur (eksekutif), Sharkansky menyimpulkan bahwa legislatif karena ke"amatir"an mereka, pekerjaan yang paruh-waktu, dan komposisi yang tidak tetap, serta sistem-sistem komite yang lemah, tidak berada dalam posisi yang kuat untuk melakukan evaluasi atau tinjauan terhadap permintaan-permintaan instansi (agensi) secara memuaskan.

Dari sisi implementasi, siklus anggaran publik mengalami perubahan sejak tahun anggaran 2000, bila sebelumnya, tahap pelaksanaan dimulai bulan Maret sampai dengan April tahun berikutnya, maka sejak tahun 2000 diubah menjadi sama dengan tahun takwim. Karenanya, pelaksanaan anggaran dimulai Januari dan akan berakhir pada bulan Desember tahun yang sama. Meskipun begitu, durasi masing-masing tahapan tetap sama. Sebagaimana hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan, sebagai berikut:

"Meskipun ada perubahan siklus penyusunan anggaran tahunan, akan tetapi dari hitungan waktu tetap memakan waktu 3 bulan, demikian juga penyusunannya tetap berlangsung selama 6 bulan."

Dari data di atas, terlihat bahwa siklus tersebut durasinya lebih panjang dari satu tahun takwim (12 bulan), padahal anggaran berulang setiap tahun, sehingga terjadi tumpang tindih antar siklus tahun anggaran yang berbeda. Siklus penyusunan anggaran publik (APBD) tahun ini belum selesai, sudah mulai masuk ke dalam Siklus penyusunan anggaran publik (APBD) tahun berikutnya. Sebagai contoh, APBD 2004 baru dilaksanakan 3 bulan (Januari s/d Maret), proses penyusunan anggaran publik (APBD) 2005 sudah mulai dilakukan. Akibatnya, ada keterputusan logika proses yang terjadi dengan Siklus penyusunan anggaran publik (APBD) ini, karena tahapan pertanggungjawaban yang seharusnya menjadi dasar untuk mengevaluasi dan

menyusun anggaran-anggaran tahun berikutnya, justru dilakukan setelah anggaran berikutnya selesai disusun. Penyusunan anggaran tahun berikutnya telah dilakukan jauh sebelum proses evaluasi dan pertanggungjawaban atas anggaran tahun ini dimulai. Sebetulnya, di beberapa negara juga terjadi tumpang-tindih antar tahun anggaran seperti ini. Namun, problem ini dijumpai dengan adanya monitoring yang cukup ketat selama masa pelaksanaan anggaran. Hasil monitoring inilah yang menjadi dasar perbaikan bagi penyusunan anggaran tahun berikutnya. Sayangnya, kondisi ini tidak terdapat di Jawa Timur, sehingga ini menjadi salah satu kelemahan yang melekat dengan kebijakan anggaran. Selain itu berdasarkan pasal 185 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Propinsi harus dikirimkan ke Departemen Dalam Negeri untuk di evaluasi, proses evaluasi oleh Departemen Dalam Negeri ini tentu akan menambah durasi waktu untuk diberlakukannya APBD, sebagai contoh, adalah evaluasi yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri terhadap Rancangan APBD Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006, sebagaimana disebutkan dalam Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 14 Pebruari 2006, Nomor: 903/248/SJ, disebutkan bahwa:

“Rancangan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur tentang APBD Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006, setelah dilakukan evaluasi sesuai dengan amanat pasal 185 UU No. 32 Tahun 2004, masih terdapat beberapa penganggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, agar dilakukan penyempurnaan sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur.”

Secara keseluruhan siklus penyusunan anggaran publik (APBD) yang dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur terdiri dari beberapa proses dan tahapan yang saling terkait. Serangkaian tahapan dan proses tersebut dapat disusun sebagai berikut :

Tabel 6.1

Jadwal Perencanaan Anggaran Publik Di Jawa Timur

NO	AKTIVITAS	PELAKSANA	SUMBER	DOKUMEN	WAKTU
1.	Penyusunan Kebijakan Umum APBD	Eksekutif ^{a)} & Legislatif	- Renstrada - Hasil Penjarangan Aspirasi Masyarakat - Laporan Kinerja Historis - Pokok-Pokok Pikiran DPRD - Kebijakan Keuangan Daerah	Berita Acara (Nota Kesepakatan)	Mei - Juli
2.	Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD	Eksekutif ^{b)}	- Arah dan Kebijakan Umum APBD	Berita Acara (Nota Kesepakatan)	Juli - Agustus
3.	Persiapan Penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK)	Tim Anggaran Eksekutif ^{c)}	- Perda Pengelolaan Keuangan Daerah - Arah dan Kebijakan Umum APBD - Strategi dan Prioritas APBD - Keputusan Gubernur tentang SPM - Keputusan Gubernur tentang Pengelolaan Anggaran Belanja Daerah - Keputusan Gubernur tentang Tingkat Pencapaian Kinerja - Keputusan Gubernur tentang Standar Harga dan Biaya	Surat Edaran Gubernur tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Satuan Kerja	Agustus – September
4.	Pernyataan Visi, Misi, Tupoksi, Tujuan dan Sasaran Satuan Kerja	Satuan Kerja	- Perda Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) - Surat Edaran Gubernur tentang Penyusunan RASK	Rencana Anggaran Satuan Kerja	September - Oktober
5.	Perencanaan Kegiatan Satuan Kerja	Satuan Kerja	- Program Satuan Kerja - Surat Edaran Gubernur tentang Penyusunan RASK	Rencana Anggaran Satuan Kerja	September - Oktober
6.	Penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK)	Satuan Kerja	- Surat Edaran Gubernur tentang Penyusunan RASK	Rencana Anggaran Satuan Kerja	Oktober
7.	Penilaian/penelitian atas usulan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) terhadap kewajaran beban kerja dan biaya kegiatan.	Tim Anggaran Eksekutif ^{d)}	- Arah dan Kebijakan Umum APBD - Strategi dan Prioritas APBD - Surat Edaran Gubernur tentang Penyusunan RASK	Rancangan APBD	September - Oktober
8.	Penyusunan Rancangan APBD	Tim Anggaran Eksekutif ^{e)}	- Arah dan Kebijakan Umum APBD - Strategi dan Prioritas APBD - Rancangan APBD	Rancangan Perda APBD	Nopember
9.	Pengesahan R-APBD menjadi Perda APBD	DPRD	- Rancangan Perda APBD	- Perda APBD - RASK menjadi DASK	Desember
10.	Evaluasi Rancangan Perda APBD	Dikirim ke Depdagri	- Rancangan Perda APBD	Rancangan Perda APBD	Januari atau setelah disahkannya Rancangan APBD oleh DPRD
11.	Implementasi Perda APBD	Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD)	- Perda APBD - Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) masing-masing SKPD		Januari tahun berikutnya

Sumber : DPRD Propinsi Jawa Timur, Biro Keuangan Setda Propinsi Jawa Timur - diolah

Keterangan :

- Eksekutif : Bappeprop sebagai *Leading Sector*
- Eksekutif : Bappeprop sebagai *Leading Sector*
- Anggota Tim Anggaran Eksekutif disesuaikan dengan kebutuhan dan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Pembagian Tugas Tim Anggaran Eksekutif disesuaikan dengan Tugas Pokok dan Fungsi masing-masing.
- Biro Keuangan sebagai *Leading Sector*

Penyusunan Anggaran Publik (APBD) di Jawa Timur apabila dicermati masih memiliki sejumlah keterbatasan dan kelemahan dari substansinya. Pada sisi pengeluaran perencanaan anggaran belanja belum efisien dan efektif serta belum wajar secara ekonomi. Sementara pada sisi pendapatan Pemerintah Daerah belum dapat mengidentifikasi dan membuat prediksi potensi penerimaan daerah dengan akurat, sehingga belum dapat dipungut secara optimal atau selalu memenuhi bahkan melebihi target. Di samping itu format penyusunan anggaran juga belum mencerminkan kepentingan dan pertanggungjawaban publik. Sebagaimana hasil wawancara dengan Herly Sulistyو (2006) mantan anggota DPRD Propinsi Jawa Timur periode 1994-1999, yang menyatakan:

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri dari tiga komponen utama, yaitu unsur penerimaan, belanja (rutin dan pembangunan) dan pembiayaan. Ketiga komponen itu meskipun disusun hampir secara bersamaan, akan tetapi proses penyusunannya berada di lembaga yang berbeda. Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin [aparatur] disusun oleh Biro Keuangan, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan [publik] disusun oleh Bappeprop, yang pertama kali disusun dan dialokasikan anggarannya adalah anggaran belanja rutin, setelah itu baru kemudian disusun anggaran belanja pembangunan, apabila mengalami kekurangan maka itu menjadi tugas eksekutif untuk mencari dana.”

Data kualitatif tersebut di atas, menunjukkan bahwa dalam menyusun anggaran belanja pembangunan belum berdasarkan pada skala prioritas, karena yang didahulukan adalah pemenuhan anggaran belanja aparatur, setelah itu baru diperhitungkan berapa jumlah anggaran yang tersisa, baru dianggarkan untuk belanja publik. Selain itu akibat masih lemahnya perencanaan anggaran publik, maka implikasinya dapat terlihat dari cukup dominannya pengeluaran yang tergolong dalam jenis pengeluaran yang tidak jelas ukuran kinerjanya dan masih ditemukan dualisme

anggaran, misalnya dan belanja perjalanan dinas selain muncul pada kelompok Belanja Aparatur juga muncul pada kelompok Belanja Publik. Hal tersebut dibenarkan oleh Djoko Mursinto (2005) pengajar pada Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, yang menyatakan:

“Apabila kita cermati dokumen APBD, yang katanya sudah berbasis kinerja, berapa dinas, badan dan biro yang menganggarkan belanja perjalanan dinas, di belanja administrasi umum (BAU) ada, di belanja operasi dan pemeliharaan (BOP) ada, padahal keduanya masuk klasifikasi anggaran belanja aparatur, modus yang kedua adalah di belanja aparatur (rutin) ada di belanja publik (pembangunan) ada.”

Pendapat tersebut di atas sejalan dengan Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 14 Pebruari 2006, Nomor: 903/248/SJ tentang Evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006 dan Rancangan Peraturan Gubernur Jawa Timur tentang Penjabaran APBD Propinsi Jawa Timur Tahun 2006, disebutkan bahwa masih terdapat beberapa penganggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, antara lain:

“Berdasarkan ketentuan pasal 164 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, menegaskan bahwa Lain-Lain Pendapatan Daerah merupakan seluruh pendapatan daerah selain Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Sehubungan dengan hal itu rencana pendapatan daerah yang dianggarkan pada kode rekening 1.01.0300.3.1.01.01 Dana dari Pemerintah Pusat sejumlah Rp 235.481.000.000,00, agar tidak dianggarkan karena belum ada kepastian mengenai pengalokasian nya/penyaluran dana tersebut dalam/dari APBN Tahun Anggaran 2006 atau belum ada penetapan dasar hukumnya dari Pemerintah Pusat.”

Selain itu beberapa pos belanja yang ada di Rancangan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006 dan Rancangan Peraturan Gubernur Jawa Timur tentang Penjabaran APBD Propinsi Jawa Timur Tahun 2006, juga masih menimbulkan permasalahan, sebagai berikut:

“Susunan anggaran belanja tetap dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD pada kode rekening 2.01.0100.1.1.01.1 sejumlah Rp 19.393.659.000,00, agar disesuaikan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 188.31/006/BAKD tanggal 4 Januari 2006 perihal Tambahan Penjelasan Terhadap Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.”

“Penggangan belanja tetap dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD pada kode rekening 2.01.0400.1.1.01.1 sejumlah Rp 152.800.000,00, yang didalamnya termasuk uang duka wafat/tewas, bantuan biaya pengurusan jenazah, uang jasa pengabdian dan tunjangan pajak penghasilan pasal 21 pegawai sejumlah Rp 2.990.240.400,00 pada kode rekening 2.01.0400.1.1.03.04.1, yang semula dianggarkan pada pos Sekretariat DPRD supaya penganggarnya dipindahkan ke pos DPRD. Selanjutnya penganggaran biaya penunjang kegiatan DPRD yang dianggarkan pada pos Sekretariat DPRD supaya mempedomani Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2005 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 188.31/006/BAKD tanggal 4 Januari 2006.

Dari data yang ada tersebut di atas kemudian diklarifikasi ke beberapa pejabat yang terlibat dalam penyusunan anggaran, diperoleh jawaban yang hampir seragam yaitu: *“duplikasi tersebut terjadi karena peraturan perundang-undangan yang mengatur struktur APBD-nya memang seperti itu”*, peraturan yang dimaksud adalah Kepmendagri 29/2002. Akan tetapi dari hasil evaluasi yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri terhadap Rancangan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006 dan Rancangan Peraturan Gubernur Jawa Timur tentang Penjabaran APBD Propinsi Jawa Timur Tahun 2006, memberikan justifikasi bahwa penyusunan anggaran publik di Pemerintah Propinsi Jawa Timur, masih terjadi duplikasi, sebagaimana data berikut:

“Penyediaan kredit anggaran pada kode rekening 2.01.xxxx.1.2.06.03.1 dan 2.01.xxxx.2.2.06.03.1 Biaya Makanan dan Minuman tamu pada SKPD Dispenda, Bappeda, Bawasda, Badan Diklat, Bakorwil I Madiun, Bakorwil II Bojonegoro, Bakorwil III Malang, Badan Pengelola Data Elektronik, Dinas Informasi dan Komunikasi, Badan Arsip, Dinas Peternakan, Badan Penanaman Modal dan lain-lain supaya dipindahkan dan digabungkan penganggarnya menjadi satu kesatuan anggaran pada kode rekening 2.01.0300.1.2.06.03.1 dalam belanja administrasi umum pada belanja aparatur Sekretariat Daerah.”

Menanggapi pemberlakuan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 188.31/006/BAKD tanggal 4 Januari 2006 perihal Tambahan Penjelasan Terhadap Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD, yang intinya adalah beberapa sumber pendapatan legislatif akan terpangkas, sebab Surat Edaran tersebut secara jelas melarang pengalokasian anggaran yang sulit dipertanggungjawabkan, salah seorang anggota DPRD Jawa Timur Zaenuri Ghazali dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), memberikan pendapat:

“Dewan akan menunggu hasil evaluasi Mendagri terhadap R-APBD Tahun 2006, saat ini APBD kan sedang dievaluasi Mendagri. Jadi percuma saja kalau kita berpolemik atau menolak Surat Edaran tersebut. Untuk saat ini, rasanya tidak pas kalau saya berbicara soal menolak atau menerima SE Mendagri. Secara pribadi saya tetap menganggap kalau SE tersebut bertentangan dengan “ruh” PP 37. tapi biarlah kita tunggu hasil evaluasi APBD dulu.”

Selain hal-hal tersebut di atas, dari hasil pengamatan yang dilakukan pada saat kegiatan rapat di DPRD, ada beberapa permasalahan yang muncul terkait dengan proses pembahasan Perubahan APBD (P-APBD dulu PAK), dari mulai dibahas sampai dengan disetujuinya usulan Perubahan APBD (P-APBD) sampai dengan pencairan/pemanfaatan anggaran, waktunya sangat pendek, hal ini juga diindikasikan menyebabkan munculnya kegiatan-kegiatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya, Satuan Kerja hanya mempunyai waktu kurang lebih 2,5 bulan, [Perubahan APBD selesai dibahas pada bulan Agustus dan usulan program/kegiatan yang diajukan oleh Satuan Kerja telah memperoleh kepastian besaran anggarannya (plafon anggaran), maka dilakukan penelitian oleh Tim Teknis yang dibentuk oleh Tim Anggaran Eksekutif, dan selesai pada bulan September s/d Oktober]. Sehingga Satuan Kerja hanya memiliki waktu tidak lebih

dari 2 bulan (Oktober s/d Nopember), untuk memanfaatkan anggaran Perubahan APBD, karena untuk program/kegiatan fisik dan non fisik (yang masuk dalam kriteria Beban Tetap, yaitu pertanggungjawaban keuangannya melalui Kas Daerah dan dicairkan di Bank Jatim) pertanggungjawaban keuangannya (SPJ) harus sudah selesai dan diserahkan pada tanggal 15 Desember. Sedangkan pertanggungjawaban keuangannya untuk perjalanan dinas, honor maupun transport (klasifikasi Pengisian Kas (PK) – dibawah 25 juta rupiah) diserahkan pada tanggal 31 Desember.

Hal senada juga disampaikan oleh Suparto Widjoyo (2005) Staf Ahli DPRD Jawa Timur yang juga pengajar di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, sebagai berikut :

“Rancangan pendapatan daerah sering ditetapkan secara pesimis, tetapi dari sisi belanja berkecenderungan optimis. Kebijakan anggaran seperti ini mendorong adanya anggaran perubahan dan sisa lebih anggaran tahun lalu dan defisit anggaran. Penetapan pendapatan yang cenderung pesimis, mengakibatkan anggaran yang dibahas dalam anggaran perubahan cukup besar, dan karena keterbatasan waktu untuk merencanakan dan melaksanakan proyek-proyek yang akan dibiayai.”

“Hal ini mengakibatkan munculnya proyek-proyek yang bersifat pragmatis, yang mampu direalisasi dalam jangka waktu pendek dan karena keterbatasan waktu dalam perencanaan, maka kemungkinan tidak sesuai dengan konsep 3E (ekonomis, efisien dan efektif) sangat besar. Realisasi anggaran dalam rentang waktu yang pendek, mendorong lahirnya program-program yang bersentuhan dengan pelayanan publik semakin jauh, keinginan-keinginan yang bersifat subjektif dari pengambil keputusan [eksekutif dan legislatif] berpengaruh besar dalam melahirkan kebijakan anggaran tersebut, yang pada akhirnya belanja ditetapkan secara penuh optimis.”

Selain lemahnya perencanaan anggaran, temuan lainnya adalah kerancuan dalam hal alokasi anggaran belanja Aparatur dan belanja Publik, kerancuan tersebut menyebabkan kesulitan dalam memprediksi pengeluaran yang disebabkan karena berbagai hal : 1) Ketidakjelasan definisi belanja Aparatur dan Belanja Publik; 2) ketidakjelasan batasan pengajuan anggaran; 3) dokumen yang tidak lengkap;

4) ketidaksinkronan antara belanja Aparatur dan belanja Publik; 5) ketidakjelasan standar biaya dan input serta ketidakjelasan kriteria analisis belanja. Hal tersebut menyebabkan tumpang tindih pengeluaran karena kadangkala anggaran belanja Aparatur (rutin) digunakan sebagai anggaran belanja Publik (Pembangunan), sedangkan yang publik jadi anggaran Aparatur, sebagaimana hasil wawancara dengan Deddy Prihambudi, mantan Ketua LBH Surabaya, sebagai berikut :

“Yang terjadi sekarang ini, dalam banyak hal untuk menyiasati penerapan anggaran berbasis kinerja birokrasi, pakai istilah “rutin diproyekkan, sedangkan proyek dirutinkan”, artinya untuk menyiasati kebijakan, yaitu alokasi anggaran Belanja Publik [pembangunan] harus naik “lebih tinggi” daripada alokasi Belanja Aparatur, siasat yang dijalankan, kegiatan-kegiatan yang bersifat rutin, seperti Rapat Kerja Teknis, Rapat Koordinasi, dll, dialih fungsikan menjadi kegiatan-kegiatan yang dibiayai dalam Belanja Publik, sehingga Alokasi Belanja Publik menjadi meningkat, sedangkan Belanja Aparatur turun, tetapi dari sisi program dan kegiatan, sama saja.”

Hal senada juga disampaikan oleh Koordinator Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) Jawa Timur, Ismail Amin sebagaimana dilansir harian Kompas (2005), yang mengindikasikan bahwa R-APBD Jawa Timur Tahun Anggaran 2005 terdapat potensi penyeleweangan senilai 1,3 trilyun rupiah yang berasal dari pos belanja aparat.

Di samping itu, pembagian antara anggaran aparat dan publik belum didasarkan pada kegiatan yang sangat diperlukan dan belum disesuaikan dengan kondisi/prioritas saat ini. Sebagaimana hasil evaluasi yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri terhadap Rancangan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006 dan Rancangan Peraturan Gubernur Jawa Timur tentang Penjabaran APBD Propinsi Jawa Timur Tahun 2006, menunjukkan bahwa sinyalemen adanya kerancuan dalam penyusunan anggaran publik di beberapa

instansi Pemerintah Propinsi Jawa Timur, memang benar-benar terjadi, sebagaimana data berikut ini:

“Penyediaan kredit anggaran biaya manajemen kegiatan untuk Uang Rapat/uang Sidang/Uang Saku yang dianggarkan pada kode rekening 2.xx.xxxx.1.2.11.01.x pada kelompok belanja administrasi umum dan pada kode rekening 2.xx.xxxx.2.2.11.01.x kelompok belanja operasi pemeliharaan setiap SKPD supaya ditinjau kembali dan dialihkan untuk progra/kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut tumpang tindih dengan biaya honor dan upah termasuk biaya makanan dan minuman sidang/rapat yang sudah disediakan dalam setiap SKPD, juga tidak ada dasar hukumnya.”

Dari hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan Dinas Pendapatan diperoleh informasi bahwa belanja publik (pembangunan) sampai saat ini masih disusun secara *incremental* dan belum dikaitkan dengan cakupan layanan. Penyusunan-penyusunan anggaran belanja publik selalu mengikuti dari program yang sudah ada sebelumnya, sehingga bila di suatu instansi ada suatu program/kegiatan baru, akan kesulitan untuk menjadi kegiatan yang berdiri sendiri dalam artian apabila sebelumnya tidak ada nomenklturnya, maka kegiatan tersebut harus dimasukkan kegiatan yang nomenklturnya sudah tersedia dalam MAP (Memoranda Anggaran Pembangunan).

Sumber daya manusia juga sangat mempengaruhi proses penyusunan anggaran publik di Jawa Timur, hal dapat dilihat dari kasus temuan M. Mirdasy anggota DPRD Jatim dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan pada saat melaporkan hasil reses yang mengindikasikan adanya dugaan penyelewengan proyek senilai Rp 28 milyar di Kabupaten Lumajang untuk pembangunan Jembatan Bondoyudo (Jawa Pos, 2005). Hal tersebut kemudian diklarifikasi oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur melalui Wakil Gubernur Jawa Timur, yang mengatakan bahwa proyek yang dianggap fiktif oleh anggota DPRD Daerah Pemilihan (Dapil V) tersebut terjadi karena “salah ketik” (Jawa Pos dan Kompas, 2005). Pendapat yang lain

disampaikan oleh Hidayat Maesaji, anggota DPRD Jawa Timur dari Daerah Pemilihan (Dapil) V yang berasal dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP):

“Alokasi dana pembangunan rawan bocor akibat salah ketik, kesalahan ketik ini harus ditelusuri penyebabnya disengaja atau tidak temuan ini menunjukkan kuatnya dugaan kebocoran anggaran.”

Selanjutnya pendapat dari anggota DPRD tersebut di klarifikasi oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi Jatim yang mengakui terjadinya kesalahan ketik perencanaan pembangunan, sebagai berikut:

“Kesalahan ketik ini manusiawi antara legislatif dan eksekutif sudah saling memahami, persoalannya bukan disengaja, namun persoalannya adalah keterbatasan waktu dalam penyusunan anggaran.”

Data kualitatif tersebut di atas menunjukkan bahwa peran sumber daya manusia dalam proses penyusunan anggaran publik sangat vital, dan kondisi ini mempunyai kesesuaian dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mardiasmo (2000) yang menyatakan bahwa salah satu dari kelemahan perencanaan dan penganggaran di Indonesia ini salah satunya adalah karena lemahnya sumber daya manusia, atau lemahnya kompetensi para staf pemerintah daerah (birokrasi), khususnya yang terlibat secara langsung dalam proses penyusunan anggaran publik relatif masih lemah. Penelitian Sharkansky (1999) juga menyimpulkan hal sama, yaitu, sebagian besar anggaran secara *incremental* dibangun berdasarkan anggaran tahun lalu mereka, dan perhatian besar diberikan hanya pada permintaan-permintaan dalam jumlah besar yang tidak biasa di atas pengeluaran tahun lalu. Jarang sekali, jika pernah, keseluruhan anggaran diberikan perhatian secara cermat program demi program. Prosedur ini terjadi sebagian karena kurangnya waktu dan bantuan staf. Fokus pembahasan dengan waktu yang sangat terbatas ini juga menjadi sangat berharga, karena dapat menghindarkan dari kemungkinan membuka kembali

pembahasan anggaran publik yang tentunya akan membuka kembali kontroversi-kontroversi masa lalu dan kontroversi-kontroversi baru yang akan dapat mencuat secara politik di masyarakat.

Selain itu, meskipun proses perencanaan dan penyusunan anggaran publik di Jawa Timur dikatakan telah disusun dengan pendekatan partisipatif. Namun, apabila proses yang partisipatif itu coba kita telaah dalam bagan besar siklus penyusunan anggaran publik, menjadi jelas bahwa proses ini hanya mungkin terjadi dalam penyusunan anggaran belanja publik (pembangunan). Karena, hanya dalam penyusunan kebijakan anggaran belanja publik (pembangunan) inilah terdapat mekanisme untuk menggali aspirasi masyarakat dari bawah ke atas, dan menjadi ruang partisipasi masyarakat. Sementara proses penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja aparatur tetap menjadi kotak hitam yang tidak tersentuh oleh masyarakat, biarpun sangat berkaitan dengan kehidupan masyarakat. Sebagaimana hasil wawancara dengan Kepala Sub Dinas Penyusunan Program, sebagai berikut:

“Dalam banyak kasus pengajuan anggaran terhadap satu program yang dilakukan oleh beberapa dinas sekaligus, akan berdampak negatif terhadap pengukuran kinerja yang diharapkan, bahkan seringkali *output* maupun *outcome*-nya menjadi tidak jelas, karena bentuk-bentuk program/kegiatan yang bersifat non fisik, dalam arti tidak membangun sarana dan prasarana, ukurannya sangat kabur, bahkan tidak jelas.”

Masalah penting yang perlu dicermati dari anggaran publik (APBD) adalah dicantumkannya anggaran administrasi proyek dan anggaran pelaksanaan proyek [termasuk di dalamnya biaya personil dan peralatan kantor]. Dengan kata lain, terdapat duplikasi dalam penyusunan anggaran. Seharusnya biaya-biaya administrasi personil dan peralatan kantor sudah tercakup dalam belanja aparatur. Hal itu bisa menjadi faktor penambah penghasilan pegawai. Artinya pegawai negeri tidak hanya menerima pendapatan dari gaji dan tunjangan saja, tapi juga dari berbagai macam

sumber lain seperti honorarium proyek, uang perjalanan dinas, uang rapat, uang pemeriksaan, uang sidang, pengawasan dan sebagainya. Tambahan pendapatan di luar gaji dan tunjangan tersebut menjadi faktor yang signifikan dari keseluruhan pendapatan bersih (*take home pay*) seorang pegawai negeri.

Hal-hal tersebut di atas, menyebabkan munculnya *slack* anggaran yang disengaja masih terlalu tinggi. Sebagaimana hasil observasi pada saat mengikuti rapat-rapat baik di Tim Anggaran Eksekutif maupun di Komisi C (Keuangan) pada saat membahas Rencana Anggaran Pendapatan (RAP), dapat disimpulkan bahwa dalam menentukan target Pendapatan Asli Daerah, dinas-dinas penghasil seringkali menyampaikan targetnya dibawah potensi yang ada di instansinya, bahkan tidak jarang target tahun ini lebih kecil dari realisasi penerimaan tahun sebelumnya (yang seharusnya menjadi data potensi awal untuk menetapkan target tahun berikutnya), hal disebabkan adanya “prinsip kehati-hatian” dalam menyusun target Pendapatan Asli daerah, sehingga pada saat akhir tahun anggaran tidak jarang realisasinya lebih dari 100%, dan hal ini akan menjadikan penghargaan tersendiri bagi pimpinan satuan kerja tersebut.

Secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku Pemerintah daerah harus menerapkan anggaran publik berbasis pada pendekatan kinerja yang membedakan antara belanja langsung (*direct expenditure*), dan Belanja Tidak langsung (*indirect expenditure*), sehingga diharapkan tidak ada dikotomi lagi antara Belanja Rutin/Aparatur dengan Belanja Pembangunan/Publik. Belanja Langsung merupakan belanja yang diakibatkan adanya program/kegiatan dengan masukan (input) dan keluaran (output) yang terukur, sedangkan Belanja Tidak langsung merupakan belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung dari program/kegiatan, seringkali disebut sebagai “*common cost*”, karena pada dasarnya

Belanja Tidak Langsung ini digunakan secara bersama-sama dalam Satuan Kerja untuk mencapai tujuan organisasi secara umum. Tetapi dari hasil wawancara dengan Pudjo Setijono anggota DPRD (Komisi C) Propinsi Jawa Timur yang berasal dari Fraksi PDIP, memberikan kenyataan yang berbeda, sebagai berikut:

“Mengenai anggaran berbasis kinerja, yang berubah hanya pada aspek nomenklatur atau penamaan dan kategorisasi, tetapi spiritnya yang jauh lebih mendasar tidak berubah sama sekali. Tradisi birokrasi yang selalu menghabiskan anggaran masih sangat mewarnai proses penganggaran itu. Bagaimana tidak, misalnya dalam APBD bagaimana bisa dana miliaran rupiah dikeluarkan untuk ormas dan organisasi profesi, tetapi tidak jelas kaitannya dengan kinerja ormas dan organisasi profesi itu. Bukankah jauh lebih bermanfaat kalau dana itu diprioritaskan saja demi pemenuhan kebutuhan mendasar masyarakat. Selain itu apakah bantuan bagi hasil dari Propinsi ke Kabupaten/Kota, meskipun itu sudah haknya Kabupaten Kota berdasarkan aturan hukum, tetapi apakah bantuan itu dapat diukur kinerjanya?.”

Dari data kualitatif tersebut di atas, dan dikaitkan dengan pasal 39 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD) dengan pendekatan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut. Oleh Karena itu tidak diperkenankan adanya penganggaran dana yang belum jelas sasaran kegiatannya. Hasil evaluasi yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri terhadap Rancangan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006 dan Rancangan Peraturan Gubernur Jawa Timur tentang Penjabaran APBD Propinsi Jawa Timur Tahun 2006, menunjukkan bahwa beberapa pos anggaran masih belum jelas sasaran kegiatannya, antara lain:

“Pos anggaran yang belum jelas sasaran kegiatannya adalah biaya koordinasi pada beberapa instansi di lingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur. Sehubungan dengan hal tersebut terhadap penganggaran pada kode rekening : 2.01. 0300.1.2.11.02.1 Biaya Koordinasi dengan instansi terkait pada pos

Sekretariat Daerah sejumlah Rp 605.250.000,00, kode rekening : 2.01.0500.2.2.11.02.1 Biaya Koordinasi dengan instansi terkait pada pos Dispenda sejumlah Rp 1.430.500.000,00, kode rekening: 2.01.0700.2.2.11.02.1 Biaya Koordinasi dengan instansi terkait pada pos Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi (Bappeprop) sejumlah Rp 184.000.000,00, supaya diformulasikan kembali ke dalam RASK/DASK SKPD terkait sesuai dengan kebutuhan untuk belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal pada kode rekening terkait yang diperlukan guna menunjang pelaksanaan program/kegiatan yang ditetapkan.”

Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 167 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 26 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menegaskan bahwa belanja daerah diprioritaskan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Hasil evaluasi yang dilakukan Departemen Dalam Negeri menyebutkan:

“Penyediaan belanja bantuan-bantuan pada kode rekening : 2.01.0300.4.6.xx.xx.2 Bantuan kepada organisasi social sejumlah Rp 8.850.000.000,00 dan Bantuan kepada KONI sejumlah Rp 36.500.000.000,00 dan kode rekening : 2.01.0300.4.6.xx.xx.2 Belanja bantuan keuangan kepada organisasi profesi/instansi/lembaga daerah/masyarakat sejumlah Rp 9.043.749.951,00, agar dikurangi dan sebagian besar dialihkan untuk program/kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam rangka melaksanakan kewajiban daerah oleh SKPD terkait.”

Data tersebut di atas, menunjukkan bahwa masih belum diterapkannya secara konsisten anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Propinsi Jawa Timur, hal tersebut dapat di lihat dari data di atas, di mana masih ada dana-dana yang berasal dari publik yang dalam pemanfaatannya tidak dikaitkan dengan kinerja dari organisasi yang memperoleh bantuan, baik itu LSM, Partai Politik maupun bagi hasil pajak Propinsi ke Kabupaten/Kota. Seharusnya Pemerintah Propinsi Jawa Timur melalui Satuan Kerjanya yang bertanggung jawab terhadap dana-dana tersebut mengharuskan penerima bantuan untuk melaporkan secara rutin pemanfaatan dana-dana yang diperolehnya.

Prinsip anggaran kinerja adalah anggaran yang mengedepankan prestasi kerja, dengan lebih mengutamakan hasil dibanding keluaran. Karena mengedepankan prestasi kerja, maka harus ada indikator kinerja dari setiap parameter kinerja. Indikator kinerja antara lain *input* (masukan), *output* (keluaran), *outcome* (hasil), *benefit* (manfaat), dan *impact* (dampak). Dari sisi struktur anggaran ada perbedaan yang substansial antara anggaran kinerja dengan sistim anggaran sebelumnya. Istilah Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan sangat terkait dengan struktur teknis APBD. Struktur berdasarkan pendekatan kinerja dibagi menjadi 3 Pos, yaitu Pos Pendapatan, Pos Belanja, dan Pos Pembiayaan. Sedangkan pada struktur anggaran yang lama, yang disebut sebagai struktur anggaran berimbang dan dinamis, strukturnya hanya ada 2 Pos, yaitu Pos Pendapatan dan Pos Belanja.



Tabel 6.2
Perbedaan Pengelolaan Anggaran Publik

NO	ASPEK	PENGELOLAAN ANGGARAN SISTEM LAMA	PENGELOLAAN ANGGARAN SISTEM BARU
1.	Input Perencanaan	Didominasi pihak eksekutif berdasarkan arahan pemerintah atasan	Kesepakatan Eksekutif dan Legislatif : - Penjaringan aspirasi masyarakat - Kebijakan Umum APBD - Prioritas dan Plafon
2.	Pendekatan penyusunan	- Line Item Budgeting System - Incremental - Input orientated - Fragmented	- Performance Budgeting System - Standar Pelayanan Minimal (SPM) - Orientasi pada output/outcome - Integrated
3.	Dokumen Teknik penyusunan	DUKDA/DUPDA	- Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) - Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK)
4.	Substansi APBD	Tidak memisahkan belanja desentralisasi dan tugas pembantuan	Hanya untuk belanja desentralisasi
5.	Asas	Anggaran Berimbang dan Dinamis	Sistem defisit/surplus
6.	Struktur APBD	- Pendapatan - Belanja : a. Rutin, b. Pembangunan	- Pendapatan - Belanja - Pembiayaan
7.	Pinjaman dan Sisa Lebih Tahun Lalu (SilPa)	Sebagai unsur pendapatan lebih	Sebagai jenis pembiayaan
8.	Dana Transfer dari Pusat	- Sumbangan - Subsidi - Ganjaran	Dana Perimbangan : - Bagi Hasil (PBB, BPHTB, PPh & SDA) - Dana Alokasi Umum (DAU) - Dana Alokasi Khusus (DAK)
9.	Penggunaan Anggaran Belanja	Dikelompokkan dalam belanja : - Rutin - Pembangunan	Dikelompokkan dalam belanja : - Aparatur - Publik
10.	Pembentukan Dana Cadangan	Tidak diatur (dilarang) karena dasarnya adalah berimbang dan dinamis	- Diperkenankan terutama untuk pengeluaran dalam jumlah besar dimasa yang akan datang - Dikelola dalam rekening khusus
11.	Pengeluaran Tidak Tetap	- Pengeluaran beragam - Pelaksanaan berdasarkan kebijakan Kepala Daerah	- Tertentu - Dikelola Bendahara Umum Daerah - Pemberitahuan kepada DPRD
12.	Pengesahan APBD	- Kabupaten/Kota disahkan Gubernur - Propinsi disahkan Mendagri	- DPRD (tanpa pengesahan pemerintah atasan) - Pemerintah Propinsi mengevaluasi Kabupaten/Kota - Departemen Dalam Negeri mengevaluasi Propinsi
13.	Perubahan APBD	Boleh mendahului persetujuan APBD	Persetujuan APBD (DPRD & eksekutif)
14.	Penatausahaan Akuntansi	Pelimpahan kewenangan otoritas tergantung pada kebijakan Kepala Daerah	Kepala Daerah memberi sebagian/ seluruh kewenangannya kepada perangkat pengelola keuangan daerah
15.	Laporan Pertanggungjawaban	Fokus pada : - Pertanggungjawaban administrasi - Dokumen terdiri dari : 1) Laporan Perhitungan APBD, 2) Nota Perhitungan APBD - Tidak melibatkan eksternal auditor	Fokus pada : - Pertanggungjawaban akuntansi - Standar pencapaian kinerja, standar analisa belanja dan standar biaya - Dokumen terdiri dari : 1) Laporan Perhitungan APBD; 2) Nota Perhitungan APBD; 3) Laporan Aliran kas; 4) Neraca Daerah - Diperiksa eksternal auditor

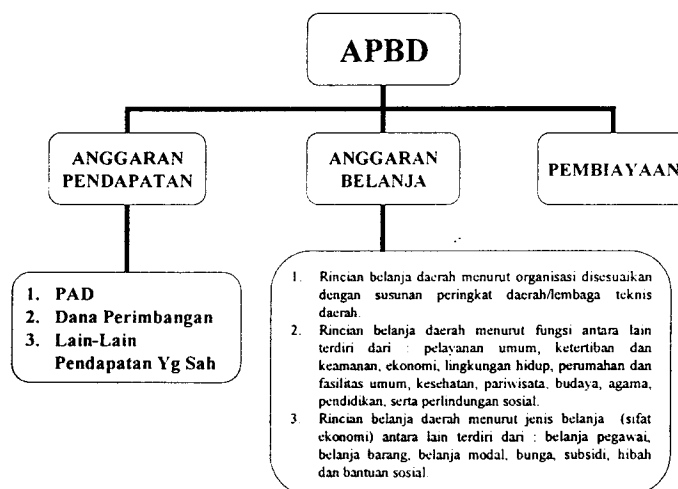
Sumber : Pemerintah Propinsi Jawa Timur - diolah

Perubahan struktur anggaran ini sangat terkait dengan upaya untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi. Dengan sistem anggaran lama ternyata terjadi pembiasaan baik Pos Pendapatan maupun Belanja, karena ada beberapa obyek yang seharusnya masuk ke Pos Pembiayaan. Pendapatan adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode Tahun Anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Pendapatan ini dapat terlihat pada Pos Pendapatan. Konsep pendapatan berbeda dengan konsep penerimaan. Penerimaan adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode Tahun Anggaran tertentu. Pendapatan yang terealisasi dan masuk kas daerah menjadi penerimaan, tetapi tidak semua penerimaan merupakan pendapatan, karena ada penerimaan yang berasal dari pembiayaan.

Secara keseluruhan berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari : 1) Anggaran Pendapatan; 2) Anggaran Belanja; 3) Pembiayaan, sebagaimana bagan 6.2, di bawah ini

Bagan 6.2

Susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)



Sumber : UU No. 17 Tahun 2003 dan PP 58 Tahun 2005 - diolah

Pada bagan 6.2 ini dapat dijelaskan sebagai berikut, bahwa anggaran Pendapatan dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu kelompok Pendapatan Asli Daerah (PAD), kelompok Dana Perimbangan, dan kelompok lain-lain pendapatan. PAD adalah pendapatan yang dipungut oleh daerah yang bersangkutan sesuai dengan Perda yang telah ditetapkan. Jenis-jenis PAD antara lain Pajak Daerah, Retribusi Daerah, bagian laba hasil usaha daerah/laba BUMD, dan lain-lain PAD. Besar kecilnya PAD akan mempengaruhi otonomi daerah dalam melaksanakan kebijakannya, semakin besar PAD maka kemampuan daerah akan lebih besar dan ketergantungan dengan Pemerintah Atasan semakin berkurang. Obyek PAD antara lain untuk Propinsi adalah Pajak Daerah yang terdiri dari : Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), serta Retribusi Daerah, misalnya Retribusi Pelayanan Kesehatan dan lain-lain.

Kelompok Pendapatan yang kedua adalah Dana Perimbangan. Dana Perimbangan pada prinsipnya merupakan pendapatan yang berasal dari Pemerintah Pusat yang kemudian "*didaerahkan*". Dana Perimbangan ini antara lain Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak adalah pendapatan Pemerintah Pusat yang kemudian dibagi-hasilkan dengan Pemerintah Daerah, misalnya Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pajak Penghasilan Orang Pribadi Dalam Negeri, sedang Dana Alokasi Umum adalah pendapatan yang merupakan transfer langsung dari Pemerintah Pusat dengan menggunakan formula tertentu, seperti luas wilayah, jumlah penduduk miskin, PAD dan lain-lain. Sedang Dana Alokasi Khusus (DAK) diberikan kepada daerah tanpa formula tertentu dan khusus untuk kebutuhan tertentu, misalnya DAK untuk reboisasi, DAK infrastruktur, kesehatan, pendidikan dan lain-lain Selanjutnya pendapatan di luar PAD dan Dana Perimbangan adalah

Lain-lain Pendapatan yang sah. Pendapatan ini misalnya Dana Kontinjensi/Dana Darurat dan lain-lain.

Belanja adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode Tahun Anggaran tertentu yang menjadi beban Daerah. Sedangkan pengeluaran daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode Tahun Anggaran tertentu. Belanja setelah direalisasikan akan menjadi pengeluaran, namun belum tentu setiap pengeluaran merupakan belanja. Pengeluaran bisa saja bukan dalam bentuk belanja, tetapi berupa pengeluaran pembiayaan, misalnya pembayaran hutang pokok, penyertaan modal daerah. Pos belanja secara teknis dibagi menjadi beberapa kelompok belanja, antara lain Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, Belanja Modal, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan, dan Belanja Tidak Tersangka.

Dari sifatnya belanja dapat dibagi menjadi dua, yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Pengertiannya adalah sebagai berikut:

1. *Belanja langsung* adalah belanja yang besar kecilnya dipengaruhi secara langsung oleh adanya kegiatan. Semakin banyak volume kegiatan maka akan semakin meningkat belanjanya. Belanja langsung juga dapat disebut sebagai belanja yang dapat dihubungkan secara langsung dengan kegiatan. Belanja langsung ini dapat disebut sebagai *variabel cost*;
2. *Belanja tidak langsung* adalah belanja yang besar kecilnya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya kegiatan. Belanja ini dapat disebut sebagai *fixed cost*.

Setelah pengertian sifat belanja, kemudian masuk kepada definisi kelompok belanja, yaitu:

1. *Belanja Administrasi Umum (BAU)* konsep ini lain dengan apa yang disebut sebagai belanja rutin. BAU adalah belanja tidak langsung dan tidak menambah aset tetap. Misalnya belanja gaji pegawai, listrik, air, telpon, pemeliharaan kendaraan dan lain-lain;

2. *Belanja Operasi dan Pemeliharaan (BOP)*, adalah belanja langsung tetapi tidak menambah aset. BOP merupakan belanja yang berbentuk kegiatan, tetapi tidak menambah aset. Misalnya belanja operasional penertiban Pedagang Kaki Lima;
3. *Belanja Modal (BM)*, adalah belanja langsung dan menambah aset. Contoh BM antara lain membangun gedung, beli kendaraan bermotor, bangun jalan dan lain-lain;
4. *Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan (BBH-BK)* adalah belanja yang bersifat transfer langsung tanpa indikator kinerja. Belanja ini misalnya untuk Provinsi alokasi bagi hasil PKB-BBNKB ke Kabupaten-Kota, bantuan kepada organisasi sosial kemasyarakatan, olah raga, profesi dan lain-lain;
5. *Belanja Tidak Tersangka*, dialokasikan untuk mendanai kebutuhan daerah yang mendesak untuk dilaksanakan, tetapi belum ada anggarannya.

Kemudian perbedaan substansial dengan struktur anggaran sebelumnya adalah adanya Pos Pembiayaan. Pos pembiayaan adalah suatu transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan dan belanja. Jika pendapatan lebih kecil dari belanja akan terjadi defisit. Defisit tersebut kemudian ditutup oleh pembiayaan. Sedangkan jika terjadi surplus, yaitu pendapatan lebih besar dibanding belanja, maka surplus tersebut juga akan dimanfaatkan oleh pos pembiayaan. Adanya pos pembiayaan ini diharapkan sistem anggaran kinerja dapat lebih akuntabel dan transparan. Obyek yang ada pada pembiayaan, dalam struktur anggaran sebelumnya sebenarnya telah ada, tetapi muncul di Pos Pendapatan atau di Pos Belanja, padahal peruntukannya bukan untuk pos tersebut. Pos pembiayaan dibagi menjadi dua kelompok, yaitu penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan pembiayaan terdiri dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun yang lalu, Transfer dari Dana Cadangan, hutang/penjualan obligasi, dan penjualan aset daerah yang dipisahkan. Sedangkan pengeluaran pembiayaan terdiri dari Transfer ke Dana

Cadangan, Penyertaan Modal, Pembayaran Hutang Pokok yang Jatuh Tempo, dan Sisa Lebih Tahun Anggaran Berjalan.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 20 (5), belanja daerah dirinci menurut Organisasi, Fungsi, dan Jenis Belanja. Oleh karena itu, pemerintah daerah dapat membuat Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (LRA) dengan tiga klasifikasi belanja yaitu Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (LRA) yang merinci unsur belanja berdasarkan Organisasi, Fungsi dan Jenis Belanja. Klasifikasi belanja seperti yang telah dirinci di atas adalah menurut jenis belanja, sedangkan klasifikasi menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah. Klasifikasi fungsi diuraikan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 16 (4) antara lain sebagai berikut : 1) Pelayanan Umum; 2) Ketertiban dan Keamanan; 3) Ekonomi; 4) Lingkungan Hidup; 5) Perumahan dan Fasilitas Umum; 6) Kesehatan; 7) Pariwisata dan Budaya; 8) Pendidikan; 9) Perlindungan Sosial.

Dalam bagan 6.1 tersebut di atas, juga disebutkan adanya elemen masyarakat dalam proses penyusunan anggaran publik APBD di samping Pemerintah Daerah dan DPRD, arti penting masyarakat adalah untuk mempertajam substansi anggaran publik (APBD) sebagai perwujudan dari amanah rakyat kepada Pemerintah Daerah dan DPRD dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diwakili sebagai “subyek demokrasi” dan kualitas pelayanannya terhadap masyarakat. Salah satu ciri pelaksanaan otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam seluruh proses pengambilan keputusan Daerah (*Good Governance*, Penjaringan Aspirasi Masyarakat, sebagai salah satu masukan utama dalam perumusan Kebijakan Umum RAPBD, yang berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJMD), dan/atau dokumen perencanaan

daerah lainnya yang ditetapkan Daerah, serta pokok-pokok kebijakan Nasional dibidang keuangan daerah oleh Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri No. 29/2002, Pasal 17).

Penjaringan aspirasi masyarakat dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan terlibat dalam proses Penganggaran Daerah. Memberdayakan masyarakat melalui berbagai pendekatan Penjaringan Aspirasi Masyarakat, dalam rangka partisipasi aktif masyarakat. Mengeksplorasi data dan informasi tentang prioritas kebutuhan riil masyarakat dan mendeskripsikan ekspektasi dan harapan masyarakat. Mengupayakan agar aspirasi masyarakat dapat diterima sehingga apa yang dipikirkan masyarakat menjadi penting untuk diketahui secara obyektif oleh Pemerintah Daerah. Menjamin upaya demokrasi, dalam hal ini merupakan penerjemahan “kehendak rakyat” dalam bentuknya yang nyata. Keselarasan program Pemerintah dalam menumbuhkan motivasi dan keikut-sertaan masyarakat dalam gram pembangunan. Selain sasaran dari Penjaringan Aspirasi Masyarakat adalah: 1) Pengembangan standar pelayanan yang dilaksanakan secara bertahap dan dilakukan secara berkesinambungan; 2) Menjamin terselenggaranya proses pengelolaan Keuangan Daerah yang lebih demokratis, transparan, dengan akuntabilitas yang tinggi; 3) Meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan Keuangan Daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan penningkatan pelayanan kepada masyarakat; 4) Mampu memberikan nuansa pengelolaan keuangan yang adil, rasional, transparan; 5) Mengeksplorasi data dan informasi tentang , partisipatif dan bertanggung jawab.

Dalam kaitan ini perlu ditekankan bahwa pada tahapan penyusunan APBD, Pemerintah Daerah berfungsi sebagai penyusun rancangan APBD yang diusulkan kepada DPRD untuk mendapat persetujuan. Untuk itu maka mulai dari penyusunan

rancangan APBD, Pemerintah Daerah harus benar-benar menumbuhkan rasa saling pengertian dan kepercayaan dengan DPRD dalam menghadapi kendala-kendala yang juga sedang dan akan dihadapi oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah harus berperan aktif dan sungguh-sungguh dalam hal: *Pertama*, menyerap informasi melalui hasil penelitian dan dengar pendapat dengan DPRD maupun langsung dengan masyarakat tentang rencana kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Untuk menghindari kemungkinan terjadinya pembebanan aspirasi kegiatan yang berlebihan atau tidak proporsional dan tidak mungkin dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, maka hendaknya juga menjelaskan secara transparan, bijak, dan dapat dimengerti masyarakat tentang masalah dan kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah. *Kedua*, mengkoordinir satuan kerja teknis atau dinas-dinas terkait dibawahnya untuk mempersiapkan usulan-usulan kegiatan dibidangnya. *Ketiga*, menyiapkan bahan-bahan rancangan APBD untuk diusulkan kepada masyarakat melalui DPRD lengkap dengan sasaran alokasi anggaran biaya sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Terkait dengan mekanisme pembahasan anggaran publik (APBD) di Pemerintah Propinsi Jawa Timur, Pudjo Setijono anggota Komisi C (Keuangan) DPRD Propinsi Jawa Timur dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), memberikan pernyataan sebagai berikut:

“Agenda pembahasan APBD ini jangan hanya bersifat seremonial saja atau terkesan formalitas saja, karena kalau dibiarkan monoton tanpa ada kritik yang konstruktif maka yang terjadi adalah pembahasan seremonial, padahal yang diharapkan dan semuanya menunggu APBD Jawa Timur ini tidak monoton atau ada dinamika, kalau ini yang terjadi maka jangan heran kalau suatu saat akan terjadi sesuatu yang tidak kita inginkan bersama terjadi terkait soal APBD ini.”

Selanjutnya setiap langkah dan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah membutuhkan peran dan legitimasi dari DPRD yang mendapat dukungan dan kepercayaan penuh dari rakyat yang diwakilinya. Peran DPRD tersebut sangat dibutuhkan karena secara independen telah ikut membantu Pemerintah Daerah untuk secara obyektif melihat persoalan-persoalan yang melingkupi kinerja pengelolaan keuangan di Daerah. Pada tahap penyusunan APBD, Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai wakil rakyat diharapkan dapat cepat mengambil kesepakatan mengenai arah dan tujuan disusunnya suatu rancangan APBD. Tanpa orientasi demikian dipastikan Pemerintah Daerah dan DPRD akan kehilangan legitimasi politisnya.

Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan program pembangunan secara simultan terlibat juga dalam penyusunan anggaran. Usulan kegiatan dari warga masyarakat (lintas kultural, agama, dan gender) dapat dikonsolidasikan oleh instansi musyawarah pembangunan desa dan kelurahan. Selanjutnya rekapitulasi pandangan yang ada pada tingkat Kecamatan dan diinventarisir di tingkat Kabupaten/Kota. Pola "*bottom-up*" ini menjadikan anggaran pembangunan memiliki pijakan yang kuat dari masyarakat karena mempunyai semangat transparansi dan akuntabilitas. Selain itu, perlu juga untuk mendapat perhatian bahwa penyusunan anggaran haruslah memiliki daya tarik, artinya kegiatan yang didukung oleh anggaran harus mampu menarik perhatian masyarakat dan dunia usaha untuk terlibat secara langsung maupun tidak langsung. Pengelolaan keuangan daerah akan benar-benar bertumpu pada kekuatan publik. Dalam kaitan ini, hendaknya Pemerintah Daerah dan DPRD memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam memformulasikan skala prioritas kegiatan serta pengalokasian sumber dan pembiayaannya untuk dituangkan ke dalam rancangan APBD, sehingga rancangan APBD yang kelak ditetapkan benar-benar disadari dan dirasakan oleh masyarakat sebagai bagian rencana atau program masyarakat.

Menyikapi keterlibatan masyarakat pada proses penyusunan anggaran publik, salah seorang aktivis LSM dan pemerhati Birokrasi, Malik Cahyadin, memberikan pendapat, bahwa:

“Saat ini sudah ada kesadaran, terutama karena sistem pengawasan yang dibangun LSM/NGO, terkait dengan kesadaran dan keikutsertaan masyarakat untuk merumuskan pembangunan di daerah. Meskipun tingkat keikutsertaan masyarakat tersebut belum optimal. Yang menjadi fokus perhatian untuk saat ini adalah memicu kesadaran masyarakat bahwa pengambilan keputusan dan pembangunan di daerah menjadi tanggung jawab dan kepentingan semua pihak. Jadi, masyarakat harus dikondisikan untuk bersikap aktif.”

Mengenai keterlibatan masyarakat dalam permasalahan anggaran publik, Soekarwo, Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur menyatakan bahwa:

“idealnya jika masyarakat diharuskan memenuhi kewajibannya, sebaiknya pemerintah juga harus transparan dalam pelaporan keuangannya, informasi pelaporan keuangan secara resmi kepada masyarakat itu perlu, untuk menjaga transparansi akuntabilitas penggunaan dana sesuai dengan ketentuan yang berlaku, namun kenyataannya akuntabilitas sementara ini hanya akuntabilitas terhadap atasan saja bukan kepada rakyat. Jadi konsepnya adalah institusi mengetahui tetapi laporan antara yang di belakang dan di depan berbeda lagi, sekarang kita tidak bisa seperti itu lagi harus transparan.”

Keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan di daerah terutama menyangkut anggaran publik penting untuk ditumbuhkan, karena akan menjadi sistem yang dapat mengontrol aliran dana yang diterima maupun dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Akan tetapi selama ini posisi masyarakat dengan akses yang rendah dalam proses penentuan APBD cenderung tidak mempunyai daya tawar “*bargaining position*” untuk menyampaikan aspirasinya sehingga kecil kemungkinan anggota legislatif akan mengkaji ulang susunan anggaran publik yang telah dibuat.

Dari data tersebut di atas, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dipenuhi oleh masyarakat maupun pemerintah agar keterlibatan masyarakat tidak sekedar bernuansa legitimasi politik, sehingga upaya penciptaan kesadaran dan partisipasi masyarakat dapat terwujud yaitu perlunya penguatan

organisasi/kelembagaan kelompok ataupun berbagai jenis usaha yang ada di masyarakat, adanya sistem yang prosedural yang menciptakan kesempatan dan kemudahan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan anggaran publik, baik legislatif maupun eksekutif melakukan analisa kebutuhan masyarakat, sehingga jangan sampai muncul anggapan bahwa anggaran yang dirumuskan oleh pemerintah hanya meng"copy" dari anggaran tahun sebelumnya dan menambah atau mengurangi angkanya sesuai dengan keinginan pimpinan birokrasi.

Selain hal tersebut di atas, permasalahan kurangnya kualitas perencanaan dan lemahnya keterkaitan antara kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*) dan penganggaran (*budgeting*) disebabkan karena perencanaan yang digunakan masih bersifat *top-down* daripada *bottom-up*, sehingga peranan Legislatif relatif masih kurang dan dokumen perencanaan lebih banyak yang berasal dari inisiatif eksekutif. Dari hasil wawancara dengan Djoko Mursinto, staf ahli Dispenda Jatim yang juga pengajar di Fakultas Ekonomi Unair berikut ini menunjukkan, bahwa perencanaan yang dilakukan saat ini masih bersifat *top down* ketimbang *bottom up*, sebagai berikut:

“Kalau mau diakui musrenbang yang dilaksanakan oleh Bappeprop harusnya sudah jalan, kenyataannya jalan dalam tanda petik, kalau toh jalan, itu “jalan”, artinya jalannya hanya memenuhi aturan, jadi musrenbang jalan hanya untuk memenuhi aturan, itupun yang jalan, yang nggak jalan banyak. Yang jalan ini seharusnya, tiap musrenbang harus hadir oleh dinas terkait/sektoralnya, Bapeko/Bapekab kalau toh mereka datang selalu diwakilkan kepada orang yang tidak berhak membuat keputusan, kalau toh datang hanya sekedar untuk memenuhi undangan, mereka tidak membri informasi tentang visi, misi, sehingga *mlakune yo koyok ngono iku.*”

“Mestinya hal-hal yang dilakukan dalam musrenbang Propinsi ini adalah hal-hal yang tidak tertampung oleh Kabupaten/Kota, seharusnya ditampung oleh Propinsi sesuai dengan sifat Dekonsentrasi, Propinsi itukan wakil Pemerintah Pusat, sebenarnya Propinsi tidak dapat menyusun sendiri, kalau toh menyusun sendiri harus sesuai dengan program kegiatan dari pusat, Propinsi menyusunnya terakhir, alasan utama, Propinsi maupun Kabupaten/Kota karena adanya ketidaksesuaian waktu, seakan-akan musrenbang ini, oleh

Propinsi seakan-akan diadakan, Kabupaten/Kota datang, namun sebenarnya merupakan penjelasan dari program Propinsi, bukan mengadap/menampung aspirasi Kabupaten/Kota, nggak benarnya disini. Kabupaten/Kota tetap mau menerima, karena APBD Kabupaten/Kota harus juga sepengetahuan Gubernur [dievaluasi oleh Gubernur], contoh Lumajang dan Surabaya, ini otonominya nang gang piro ?, dampaknya otonomi Kabupaten/Kota nggak jelas !, dan ini ada dalam UU 32/2004, jadi seakan otonomi ada di Propinsi, kalau gitu jangan ada dekonsentrasi, otonominya di tingkat Propinsi, selesai, jadi kewenangan Gubernur, ini berbicara tentang proses perencanaan programnya, masalah anggaran gampang, *nek program wis onok*, anggaran tinggal menyesuaikan.“

Penjaringan aspirasi masyarakat yang seharusnya menjadi wewenang dan tugas Legislatif selama ini belum dapat berjalan efektif. Berdasarkan dokumen hasil penjaringan aspirasi masyarakat, legislatif pada tiap awal tahun anggaran seharusnya dapat menyusun kebijakan umum APBD yang kemudian disepakati dengan eksekutif. Namun demikian, berdasarkan hasil wawancara dengan Djoko Mursinto, staf ahli Dispenda Jatim yang juga pengajar di Fakultas Ekonomi Unair dapat ditarik kesimpulan bahwa peran legislatif dalam perencanaan anggaran publik relatif minim, sebagaimana informasi berikut :

“Bagaimana meningkatkan ketanggapan dan komitmen keberpihakan para pemeran perencanaan dan penganggaran terhadap aspirasi masyarakat, terutama masyarakat miskin dan golongan ekonomi lemah? Proses perencanaan yang partisipatif saja tidak sepenuhnya menjamin tanpa kesadaran etik, sanksi yang jelas dan tegas bagi mereka yang melanggar ketentuan, serta komitmen politik yang dituangkan dalam bentuk kebijakan anggaran dan program jangka menengah yang disertai dengan indikator-indikator yang eksplisit dan terukur yang menunjukkan keberpihakan tersebut. Sejalan dengan itu, diperlukan mekanisme dialog publik yang berkesinambungan serta sistem monitoring dan evaluasi yang partisipatif.”

Dari hasil wawancara dengan Suparto Widjoyo staf ahli DPRD Jawa Timur diperoleh informasi bahwa proses penjaringan aspirasi masyarakat lebih banyak diperankan oleh pihak eksekutif (inisiatif lebih banyak dari eksekutif, terkait dengan usulan-usulan dari masyarakat yang berada di Daerah Pemilihan I s/d X, semua data usulan berasal dari Bappeprop), baik melalui mekanisme formal Musrenbang

(Rakorbang), maupun mekanisme informal yaitu melalui komunikasi dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Tokoh Masyarakat, Perguruan Tinggi dan lain-lain. Musrenbang yang saat ini berjalan nampaknya belum efektif antara lain disebabkan : 1) banyak Pimpinan Satuan Kerja sebagai pengambil keputusan yang tidak hadir di forum saat pelaksanaan musrenbang; 2) Belum ada mekanisme penentuan plafon anggaran untuk masing-masing satuan kerja; 3) Belum ada skala prioritas yang jelas, yang ada baru daftar usulan proyek/kegiatan. Hal tersebut di atas diperkuat dengan pernyataan dari Kepala Sub Dinas Penyusunan Program Dinas Pendapatan Jawa Timur yang menyatakan bahwa:

“Kelihatannya, disamping berhadapan dengan beberapa ketidak konsistenan internal Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, *terutama ketiadaan aturan tentang kerangka pengeluaran jangka menengah*, para pengambil kebijakan dan perencana di daerah kelihatannya akan dihadapkan pada persoalan rujukan, karena ada hal-hal yang tidak selaras antara UU Nomor 17/2003 dengan UU Nomor 25/2004. Konkritnya, pendekatan UU Nomor 17/ 2003 tidak mengenal sinkronisasi program dan kegiatan lintas sektoral sebelum rancangan anggaran dibawa ke DPRD, sementara di pihak lain UU Nomor 25/ 2004 secara tegas mengemukakan bahwa sinkronisasi program adalah aspek yang paling penting sebelum anggaran ditetapkan.”

Legislatif sebagai wakil semua kepentingan, kehendak dan kemauan rakyat seharusnya mengetahui berbagai hal yang menjadi kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Oleh karena itu, Legislatif-pun sebenarnya harus proaktif melakukan penjaringan aspirasi masyarakat. Hanya saja ditemukan fakta di lapangan bahwa legislatif belum melakukan penjaringan kebutuhan masyarakat (*need assessment*). Mekanisme *asking and listening* Legislatif dan *public hearing* belum dilakukan secara optimal. Dilakukannya penjaringan aspirasi masyarakat [atau penjaringan kebutuhan masyarakat] tidak berarti permasalahannya selesai, yang menjadi permasalahan kemudian adalah sejauhmana hasil penjaringan aspirasi masyarakat oleh legislatif maupun yang melalui musrenbang masuk ke perencanaan

anggaran publik (APBD) Apakah hasil penjaringan aspirasi masyarakat dan musrenbang tersebut sudah *tercover* dalam APBD ?, dari hasil wawancara dengan Suparto Wijoyo staf ahli DPRD Jawa Timur diperoleh informasi sebagai berikut :

“Pada saat saya mendampingi anggota DPRD masa reses yang lalu, saya menemukan kenyataan bahwa DPRD sekarang ini tidak lagi berfungsi sebagai “tukang stempel”nya Eksekutif tetapi sekarang menjadi “bemper”, “bagian promosi” dari Eksekutif, bagaimana tidak sebelum proses penjaringan aspirasi masyarakat dilaksanakan, eksekutif melalui Bappeprop memaparkan masukan-masukan dari Kabupaten/Kota ataupun program-program eksekutif yang di Daerah Pemilihan I s/d X, tetapi sampai di Dapil, kita dihadapkan pada tuntutan masyarakat bahwa *usulannya yang lalu belum ada realisasinya, sekarang menjaring lagi, mbok yang dulu direalisasikan dulu, baru turun lagi*. Selain itu saat ini juga belum jelas apakah masukan-masukan dari Legislatif sudah ditampung dan dilaksanakan tentunya !.”

Data kualitatif tersebut di atas, sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mardiasmo (2000) yang menyatakan bahwa setidaknya-tidaknya hasil penjaringan aspirasi masyarakat maupun dari musrenbang hanya 10%-20% *tercover* di APBD. Dalam hal ini efektivitas musrenbang perlu dikaji lebih lanjut untuk mencari model musrenbang yang lebih baik. Selain itu karena peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah menyatakan bahwa tidak ada hubungan hirarki antara Kabupaten/Kota dan Propinsi, yang ada hanya hubungan dalam bentuk koordinasi, sehingga musrenbang yang diadakan oleh Propinsi (Bappeprop) tidak banyak menghasilkan program yang sesuai dengan kebutuhan daerah (Kabupaten/Kota). Pendapat senada disampaikan oleh Kepala Sub Bagian Bina Program Pemerintah Kota Surabaya, sebagai berikut:

“Musrenbang kecamatan telah dilaksanakan sesuai dengan yang diperintahkan oleh surat edaran bersama, artinya dimulai dari usulan kelurahan. Hanya saja dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam surat edaran bersama tersebut. Jangka waktu pelaksanaan surat edaran bersama dengan keluarnya surat edaran bersama tersebut terlalu pendek, hingga ada kesan terburu-buru. Kesiapan dari para aparat di tingkat kelurahan, kecamatan maupun Pemerintah Kota belum terkondisikan dengan baik. Pelaksanaan musrenbang kecamatan terkesan hanya formalitas belaka, untuk

memenuhi surat edaran bersama tersebut. Tentu saja untuk mengetahui kebenaran ini harus dilakukan pula recek pada pelaksanaan musrenbang kelurahan maupun musrenbang Kota.”

Dari data kualitatif di atas memperlihatkan bahwa masih adanya perbedaan pemahaman terhadap kegiatan-kegiatan perencanaan pembangunan, hal ini disebabkan karena : 1) Persepsi antara Kabupaten/Kota dengan Propinsi, antara Kabupaten/kota dengan Kabupaten/Kota berbeda mengenai musrenbang yang diadakan oleh Propinsi/ Kabupaten/Kota; 2) Usulan yang diajukan oleh Kabupaten/Kota dalam musrenbang Propinsi bukan merupakan prioritas bagi Kabupaten/Kota yang mengusulkan program, karena program yang paling prioritas sudah dianggarkan dalam APBD masing-masing [sisa usulan program dari musrenbang desa/kelurahan/kecamatan yang tidak dapat dibiayai oleh APBD Kabupaten/Kota diusulkan ke musrenbang Propinsi atau Pusat dengan harapan dapat memperoleh pembiayaan dari Propinsi atau Pusat, sedangkan Kabupaten/Kota hanya menyediakan dana pendamping program yang nilainya kecil); 3) Usulan yang diajukan oleh Kabupaten/Kota dalam musrenbang Propinsi membutuhkan anggaran yang sangat besar, sehingga apabila program itu dibiayai oleh APBD Kabupaten/Kota, maka akan menyerap dana yang sangat besar yang berakibat pada banyaknya program-program prioritas yang akan “dikepras” (ukuran program yang diajukan adalah jumlah anggaran yang sangat besar)]. Selain itu diperoleh informasi bahwa seandainya ada anggaran yang dialokasikan untuk menindaklanjuti hasil penjangkaran aspirasi masyarakat itu sifatnya “politis”, dalam artian hanya mengakomodasikan kepentingan-kepentingan dari legislatif, sebagaimana hasil wawancara dengan Kepala Seksi Analisis dan Evaluasi, sebagai berikut:

“Di Propinsi Jawa Timur ini pada Tahun 2005 yang lalu disediakan anggaran sebesar 25 milyar rupiah yang dialokasikan untuk tindak lanjut hasil Penjaringan Aspirasi Masyarakat, kalau dihitung, maka tiap Dapil akan memperoleh 250 juta rupiah, anggaran sebesar ini akan dilaksanakan oleh Dinas-Dinas terkait. Kesimpulannya adalah masih banyak dana-dana/anggaran di APBD Jawa Timur ini yang bernuansa “*Politis*”.”

Hal ini disebabkan karena pada saat pembahasan anggaran publik di Jawa Timur belum dilakukan “*public hearing*” sehingga pada saat ada anggaran yang akan dipergunakan untuk menindaklanjuti hasil penjaringan aspirasi masyarakat, akan menimbulkan polemik dalam masyarakat, hal ini dapat diketahui dari pemberitaan oleh media massa Kompas (2005), sebagai berikut:

“Masa reses DPRD Propinsi Jawa Timur mendapat sorotan banyak pihak dikarenakan anggaran yang diperlukan begitu besar Rp 46,5 juta per orang dikalikan 100 orang anggota DPRD Propinsi Jawa Timur dan dilaksanakan dalam 2 kali masa reses hanya untuk proses penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan di Daerah Pemilihan masing-masing, permasalahan yang muncul kemudian adalah diindikasikan bahwa beberapa orang anggota DPRD Propinsi Jawa Timur tidak benar-benar terjun ke masyarakat, hanya berhenti di Pendopo Kabupaten/Kota atau di dinas-dinas tertentu di Kabupaten/Kota untuk menyerap aspirasi masyarakat.”

Seperti halnya pada tahap penjaringan aspirasi masyarakat, temuan di lapangan menunjukkan bahwa ada permasalahan pada tahap penetapan kebijakan umum APBD. Saat ini peran legislatif dirasakan masih kurang, eksekutif lebih banyak berperan menentukan Visi, Misi serta Kebijakan Umum APBD. Legislatif belum membuat perencanaan Daerah. Legislatif sifatnya relatif pasif, belum proaktif. Visi, Misi dan Kebijakan Umum dari Legislatif belum ada, saat ini Bappeprop yang membuat dokumen perencanaan tersebut [dengan dibantu Konsultan], sedangkan Legislatif tinggal mengkaji saja, Legislatif juga belum melakukan penentuan target kinerja. Hal ini terungkap dari hasil wawancara dengan Suparto Wijoyo staf ahli DPRD Jawa Timur, sebagai berikut:

“Soal Jasmas , ada kritik saya terhadap Bappeprop, itu sudah jelas saya sampaikan pada saat Rapat Paripurna dan pasti diingat, anda itu seperti orang berjualan di pasar krempyeng, anda memimpin Bappeprop tetapi tampilannya seperti orang berjualan barang kelontong, karena Dewan ini menjadi selalu si tertuduh gara-gara anda ternyata, jadi bagaimana mungkin program-program Bappeprop itu disuruh mengkampanyekan kepada Daerah, semua masing-masing Dapil harus dikampanyekan, akan ada program begini, program begini, khan yang penting programnya itu apa, dan dapat jatah piro ?, dan kemudian yang harus dipotret ke depan capaiannya apa itu tidak disediakan oleh Bappeprop, tetapi Bappeprop minta dikampanyekan beberapa programnya, untuk Jasmas, *misale*, terus data yang harus dikampanyekan itu apa, data yang harus dikampanyekan ke masing-masing Dapil, dengan alokasi anggaran berapa, apa sasaran yang akan dicapai, jawabannya belum sempat dibikin karena menjelang natal, kalau belum sempat dibikin, untuk masa reses ini Dewan harus dibekali oleh Eksekutif, karena tugasnya itu khan mengawasi kerja eksekutif, oh ada pekerjaan ini, ini, di Dapil Saya, lho ternyata Bappeprop tidak dapat menyediakan data teknis, untuk keperluan tersebut, karena kerjanya Dewan khan melakukan pengawasan. Dewan itu seperti ‘bemper’ eksekutif, bagaimana mau menjaring aspirasi masyarakat kalau data teknis dari eksekutif tidak diberikan.”

Dengan adanya paradigma baru dalam proses perencanaan anggaran publik, maka peran Legislatif diharapkan menjadi semakin penting. Peran Legislatif menjadi lebih proporsional dan bahkan kewenangan yang diterima menjadi lebih besar dari masa-masa sebelumnya. Dengan perkembangan seperti ini, Legislatif dituntut untuk lebih memberdayakan diri. Legislatif harus terlibat secara aktif sejak tahap awal, yaitu pada tahap perumusan strategi, perencanaan strategik (dokumen perencanaan makro pembangunan daerah) dan penyusunan kebijakan umum anggaran multi tahunan yang merupakan bagian dari kegiatan kebijakan anggaran (*budget policy*). Selain itu masih banyak masalah dan keterbatasan yang dihadapi oleh Legislatif. Sampai saat ini, Legislatif belum membuat [belum mampu membuat] perencanaan strategis yang akan dikomunikasikan dengan pihak Eksekutif. Legislatif bahkan belum menyusun dan menyiapkan Visi, Misi dan target kinerjanya sehingga selama ini Legislatif hanya mengkaji perencanaan yang sudah dibuat oleh Bappeprop. Dalam membahas itupun Legislatif belum mempunyai dasar acuan yang jelas karena belum

menyusun daftar skala prioritas. Hal tersebut disebabkan Legislatif tidak memiliki database hasil *public hearing* ataupun penjaringan aspirasi masyarakat (data politis).

Dari sisi implementasi, proses perencanaan dan penyusunan anggaran publik di Pemerintah Propinsi Jawa Timur, menunjukkan adanya inkonsistensi dalam penyusunan dokumen perencanaan, hal dapat dilihat dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-D) Propinsi Jawa Timur pada Tahun 2005, sedangkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP-D) baru dibahas pada Tahun 2006, dari kerangka berpikir secara normatif, hal tersebut menimbulkan permasalahan hukum karena RPJM Daerah secara normatif harus berpedoman atau berdasarkan pada RPJP Daerah, pola penyusunan dokumen perencanaan yang “terbalik” dari sisi logika hukum tentu akan berdampak secara politis dalam masyarakat. Dari mekanisme penyusunan anggaran publik di Pemerintah Propinsi Jawa Timur, menunjukkan adanya tumpang tindih pemberlakuan peraturan perundang-undangan, bahkan sebagaimana disampaikan oleh Pudjo Setijono, bahwa mekanisme penyusunan anggaran publik (APBD) di Jawa Timur sejak Tahun 2003 sampai dengan Tahun 2005 selalu berada pada masa transisi, hal ini disebabkan karena sering berubah-ubahnya serta keterlambatan dalam memberlakukan peraturan-peraturan yang mengatur secara teknis mekanisme penyusunan anggaran publik, hal ini dibenarkan oleh Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur dalam rapat panitia anggaran eksekutif Tahun 2006, sebagai berikut:

“Pada saat ini mekanisme penyusunan APBD di Jawa Timur Tahun Anggaran 2006 masih mempergunakan Kepmendagri 29 Tahun 2002, meskipun PP No 58 Tahun 2005 sebagai peraturan pelaksana UU No. 17 Tahun 2003, sehingga masih transisi karena eraturan pengganti Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 belum ada.”

“Hal ini dapat dimaklumi karena PP 58 Tahun 2005 diberlakukan pada bulan desember 2005 sedangkan pembahasan dan pengesahan R-APBD sudah selesai pada bulan Desember 2005. Yang menjadi masalah kemudian adalah

evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri sudah mempergunakan PP 58 Tahun 2005.”

Dalam perspektif ekonomi politik permasalahan yang muncul dalam proses perencanaan dan penyusunan anggaran publik di Jawa Timur ini, disebabkan karena berbagai macam aktor yang mempunyai kepentingan berbeda dengan tingkat kekuatan yang berbeda pula, selain itu proses perencanaan dan penyusunan anggaran publik yang telah direncanakan dengan baik, dari mulai permulaan tahun anggaran, dan diharapkan akan berlaku sampai dengan akhir tahun anggaran, apabila terjadi perubahan ataupun permasalahan yang timbul selama tahun anggaran berlangsung, karena terjadi hambatan yang disebabkan oleh adanya peristiwa alam, konflik politik, atau gejolak ekonomi, harus disetujui lebih dahulu oleh legislatif, karena pada dasarnya anggaran publik (APBD) yang dihasilkan dari suatu proses yang lama dan memakan waktu dan biaya tersebut merupakan produk politik.

Mekanisme kelembagaan perencanaan dan penyusunan anggaran publik merupakan bagian dari sinergi eksekutif-legislatif. Sinergi ini menjadi tidak lengkap ketika eksekutif menjaga agar kesenjangan informasi dengan legislatif tetap terjadi. Sebagai mitra dalam pelaksanaan pemerintahan, kesenjangan informasi harus dapat diminimalisir melalui mekanisme akuntabilitas publik dan transparansi. Anggaran kinerja akan berjalan baik bila didasari oleh akuntabilitas dan transparansi publik yang baik pula. Selain itu proses perencanaan dan penyusunan anggaran publik mempunyai "kendala/hambatan" berupa peraturan perundangan yang ketat. Semua sistem anggaran, baik yang disusun oleh perseorangan, dan kelompok usaha maupun oleh negara, akan melibatkan pilihan di antara jenis-jenis kebutuhan yang ingin diperoleh dengan memaksimalkan tingkat kepuasan sesuai dengan jumlah dana yang tersedia. Karena pilihan barang dan jasa itu sangat banyak jenisnya, maka

orang/organisasi harus menyusun skala prioritas untuk masing-masing barang dan jasa yang diperlukan. Demikian pula apabila pilihan lebih dari satu jenis barang, maka untuk mencapai kepuasan yang maksimal, orang akan memilih kombinasi dengan jumlah nilai kepuasan yang paling tinggi.

Anggaran publik (APBD) pada dasarnya tidak sekedar mencerminkan keinginan dari eksekutif dan legislatif yang termuat dan terakumulasi dalam suatu bentuk “daftar keinginan belanja”. Anggaran publik (APBD) tidak hanya merupakan daftar belanja sebagaimana *budget* tahunan yang terdapat dalam suatu perusahaan, yang selalu terkonsentrasi dan bermuara pada laba/rugi perusahaan. Lebih dari itu, Anggaran publik (APBD) mempunyai nilai yang sangat strategis bagi Pemerintah Daerah dan Masyarakat karena di dalam Anggaran publik (APBD) tersebut termuat Visi, Misi dan Program Pemerintah Daerah dalam membangun Daerah serta Masyarakat, sebagaimana juga terdapat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Propinsi Jawa Timur. Selain itu ada beberapa kendala yang perlu diselesaikan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Pemerintah Propinsi Jawa Timur dalam mewujudkan keikutsertaan masyarakat untuk merumuskan anggaran publik, yaitu, kurangnya integrasi program kerja antar instansi pemerintah daerah yang berdampak pada kesulitan masyarakat untuk mengkritisi kepada siapa penanggungjawab utama program tersebut serta tidak jarang juga terjadi tumpang tindih anggaran program/kegiatan, serta ketiadaan sistem yang memposisikan masyarakat.

Berdasarkan hasil analisis secara normatif dan implementasi dan berdasarkan kondisi riil dalam proses penyusunan anggaran publik, proses perencanaan dan penyusunan anggaran publik menurut UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 33 Tahun 2004, dan Peraturan Pemerintah

Nomor 58 Tahun 2005, ada beberapa hal penting yang akan berdampak secara kelembagaan pada daerah, yaitu:

- 1) Badan Perencanaan Pembangunan merupakan satu-satunya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mengkoordinasikan tahapan perencanaan tahunan di daerah. Sebagai konsekwensinya, Badan Perencanaan Pembangunan menjadi satu-satunya lembaga yang bertanggung jawab dalam melaksanakan siklus perencanaan dan kualitas isi dokumen perencanaan daerah.
- 2) Merujuk pada UU No. 17 Tahun 2003 dan PP No. 58 Tahun 2005, maka dapat disimpulkan bahwa posisi SKPD dan DPRD dalam proses anggaran sangat kuat. Berdasarkan Kebijakan Umum, Prioritas dan Plafon APBD, SKPD dapat langsung menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA-SKPD) dan langsung dikonsultasikan dengan DPRD sebagai bagian dari pembahasan awal RAPBD. Kegiatan ini merupakan reformasi yang sangat penting, karena dengan proses ini maka dimungkinkan adanya kesamaan pandangan mengenai alokasi anggaran antara pengguna anggaran (SKPD) dan pengawas anggaran (DPRD).
- 3) Dalam proses penyusunan anggaran, Biro Keuangan (Badan Pengelola Keuangan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 17 Tahun 2003 dan PP No. 58 Tahun 2005) hanya berfungsi administratif, yaitu mengkompilasi RKA-SKPD yang telah dibahas dengan DPRD untuk dikonversi menjadi dokumen Rancangan Peraturan Daerah mengenai APBD.
- 4) Proses pembahasan RAPBD sejak penyampaian nota RAPBD oleh Kepala Daerah ke DPRD menjadi pendek. Ini konsekuensi dari keterlibatan DPRD dalam proses-proses pembahasan awal RAPBD.
- 5) Implikasi kelembagaan yang cukup penting dari instrumen hukum mengenai proses RAPBD adalah hilangnya panitia anggaran eksekutif dalam proses-proses

penyusunan dan negosiasi anggaran antara eksekutif dengan DPRD. Peran ini digantikan langsung oleh SKPD sebagai pengguna anggaran.

6.3 Interaksi Aktor-Aktor (Lembaga) Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik

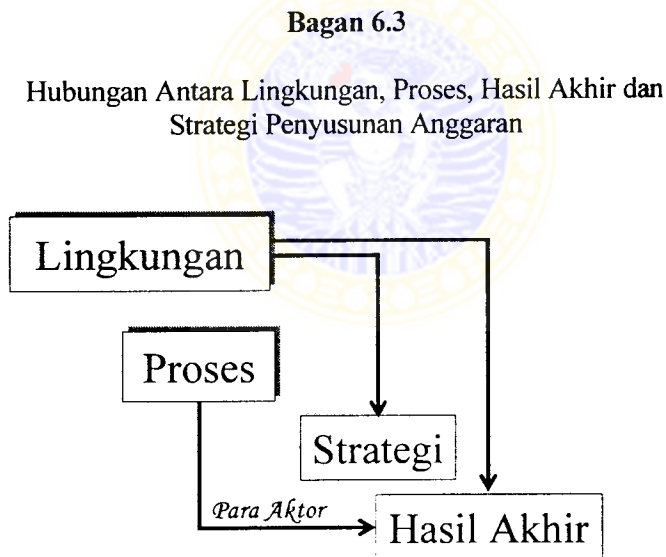
6.3.1 Pengaruh Politik Pada Anggaran Publik

Falsafah anggaran suatu negara mencerminkan sistem politiknya, atau secara lebih jelas di mana terletak kekuasaan atau kedaulatan. Dalam sistem politik yang demokratis, kekuasaan rakyat (melalui wakil-wakilnya) menentukan kebijakan anggaran. Dalam sistem tersebut, anggaran ditetapkan dengan UU, yakni atas usul pemerintah dan disetujui lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, seperti dikatakan Rubin (1992), anggaran negara memiliki selain aspek teknis juga aspek-aspek politis. Selain itu, anggaran publik sangat terbuka terhadap lingkungan, dalam arti dipengaruhi oleh ekonomi, opini publik, berbagai tingkat pemerintahan, kelompok-kelompok kepentingan, pers dan kaum politisi. Pendapat senada diungkapkan oleh Totok Soewarto, Kepala Sub Dinas Penyusunan Program Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur, sebagai berikut:

“Lingkungan dapat mempengaruhi bukan hanya hasil akhir tetapi juga proses anggaran, misalnya, jika di suatu daerah terdapat akumulasi hutang dan terhadap hutang itu tidak ada pengawasan yang memadai, atau terjadi peningkatan anggaran secara cepat karena berbagai alasan, maka hal ini mungkin akan mengubah proses anggaran dalam usaha untuk mengawasi pengeluaran hutang tersebut. Kebalikannya, apabila faktor-faktor lingkungan ini menganjurkan keperluan tambahan untuk pengeluaran dan proses anggaran yang sedang berlangsung disalurkan sangat lamban, maka proses ini harus dipercepat atau dipermudah.”

Anggaran publik amat terkait dengan berbagai faktor lingkungan, yang dimaksud dengan lingkungan adalah suatu keadaan, seperti ekonomi, politik, sosial, keadaan alam dan hukum, yang dapat mempengaruhi penyusunan atau pelaksanaan anggaran publik.

Ekonomi berhubungan dengan perkembangan inflasi, neraca pembayaran, dan struktur pajak, *sosial* berhubungan dengan pengangguran, kemiskinan, kesehatan dan pendidikan, *politik* berhubungan dengan hubungan eksekutif dan legislatif yang mungkin kurang serasi, serta masyarakat, *keadaan alam* berhubungan dengan bencana alam, kekeringan, kebakaran hutan, polusi udara dan lain-lain, sedangkan *hukum* berhubungan dengan keputusan yang telah dikeluarkan sebelumnya yang memerlukan perbaikan. Faktor lingkungan itu akan mempengaruhi hasil akhir dari penyusunan anggaran publik baik langsung maupun tidak langsung, melalui suatu strategi para penentu anggaran. Menurut Kunarjo (2003) lingkungan juga dapat mempengaruhi strategi dari para aktor yang terkait dengan kebijakan penyusunan anggaran publik sebagaimana bagan 6.3.



Sumber : Kunarjo (2003)

Bagan di atas dapat dijelaskan sebagai berikut, hasil akhir dari suatu proses penyusunan anggaran publik sangat dipengaruhi oleh aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyusunannya, keterlibatan ini dapat secara kelembagaan maupun individu, hal

ini sesuai dengan pemikiran Drazen (2000: 1-5) bahwa masalah penetapan tujuan pada dasarnya sama dengan bagaimana menetapkan pilihan bersama. Artinya proses pengambilan pilihan bersama harus sesuai dengan mekanisme pengambilan keputusan yang berlaku, yang tidak hanya bertumpu pada aspek-aspek *positif* atau *normatif* saja, tetapi juga pada bagaimana mekanisme yang harus dipatuhi oleh masyarakat dalam menentukan sebuah pilihan diantara serangkaian pilihan yang ada. Selanjutnya hasil akhir dari penyusunan anggaran publik tersebut juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lingkungan seperti, ekonomi, politik, sosial, budaya dan lain-lain, faktor lingkungan ini akan berpengaruh terhadap strategi yang akan dipilih oleh aktor-aktor baik secara kelembagaan maupun individu dalam upayanya mempengaruhi hasil akhir dari suatu proses kebijakan, dalam hal ini adalah kebijakan penyusunan anggaran publik.

Pengaruh politik dalam anggaran publik bukan hanya terjadi pada saat penyusunannya, tetapi juga pada prosesnya secara keseluruhan yakni mulai dari tingkat penyusunan sampai ke implementasi dan evaluasi. Secara empiris hal tersebut dapat dilihat silang pendapat antara legislatif dengan eksekutif, mengenai hasil penjangkaran aspirasi masyarakat,

“Masa reses DPRD Propinsi Jawa Timur mendapat sorotan banyak pihak dikarenakan anggaran yang diperlukan begitu besar Rp 46,5 juta per orang dikalikan 100 orang anggota DPRD Propinsi Jawa Timur dan dilaksanakan dalam 2 kali masa reses hanya untuk proses penjangkaran aspirasi masyarakat yang dilakukan di Daerah Pemilihan masing-masing, permasalahan yang muncul kemudian adalah diindikasikan bahwa beberapa orang anggota DPRD Propinsi Jawa Timur tidak benar-benar terjun ke masyarakat, hanya berhenti di Pendopo Kabupaten/Kota atau di dinas-dinas tertentu di Kabupaten/Kota untuk menyerap aspirasi masyarakat, (Kompas, 2005).”

Menurut Rubins (1992), anggaran negara bukan hanya terbatas pada teknis manajerial saja, tetapi juga mengandung atau mencerminkan aspek politik di

dalamnya, yaitu: 1) Mencerminkan pilihan tentang apa yang perlu dan tidak perlu; 2) Mencerminkan prioritas, misalnya antara pembangunan pasar induk agrobisnis atau penanggulangan banjir; pemeliharaan kesehatan atau pertahanan negara; pembangunan kawasan barat atau kawasan timur; 3) Mencerminkan keputusan-keputusan yang proporsional untuk tujuan efektivitas dari efisiensi serta tujuan yang lebih luas bagi negara/daerah; 4) Mencerminkan alasan yang kuat untuk pertanggungjawaban kepada masyarakat yang ingin mengetahui bagaimana pemerintah mengeluarkan dana jika pada saatnya hal itu dilakukan; 5) Mencerminkan keinginan warga negara untuk membedakan bentuk, sistem dan persentasenya berdasarkan kemampuan kelompok pembayar pajak; 6) Mencerminkan bahwa pada tingkat nasional, anggaran akan mempengaruhi perekonomian secara keseluruhan, misalnya mendorong pertumbuhan, kesempatan kerja dan tingkat inflasi.

Dengan perencanaan anggaran yang baik, suatu departemen/lembaga dapat merencanakan kegiatan yang memenuhi kebutuhannya di masa yang akan datang secara lebih efisien dan terarah. Dengan demikian, sistem penganggaran dapat membantu pemerintah untuk mempertanggungjawabkan serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan programnya. Charles O. Jones (1994) dalam bukunya "*An Introduction to the Study of Public Policy*", menyatakan :

"Proses kebijakan (anggaran) bagaikan sebuah pertandingan tanpa akhir. Gelanggang selalu berubah dengan taktik dan strategi yang silih berganti, dan pertandinganpun tetap berlanjut. Pada kenyataannya, beberapa pertandingan dimainkan secara bersamaan, bahkan dengan serangkaian isu yang sama. Proses penganggaran (*budgetary process*) mungkin dapat menjadi sebuah gambaran paling baik mengenai hal ini. Sangat tidak memadai bila kita hanya memiliki gagasan yang baik, dan ingin mengatasi sebuah permasalahan publik ataupun ingin mencari dukungan bagi gagasan tersebut."

Alasan Jones tidak melihat keputusan-keputusan dalam penyusunan anggaran melalui kegiatan-kegiatan perumusan dan pengesahan, karena *Pertama*, kegiatan-

kegiatan pengembangan program yang penting ini membutuhkan suatu penjelasan yang cermat dan tersendiri, sehingga akan membingungkan pengenalan bidang penganggaran ini. *Kedua*, penganggaran adalah sebuah proses institusional terpisah dengan penjadwalan, struktur dan perbendaharaannya tersendiri. Meskipun pembuatan kebijakan dan pembuatan anggaran sifatnya saling menjalin dalam pemerintahan, hubungan ini akan lebih dapat dipahami apabila dinilai secara terpisah. *Ketiga*, penganggaran selalu menjadi suatu hal penting bahkan menjadi pertanda khusus ditingkat nasional pada tahun-tahun terakhir. Suatu pemerintahan (pusat/daerah) harus memutuskan apa yang ingin dilakukan, berapa banyak biaya yang harus dikeluarkan untuk itu, dan bagaimana uang tersebut dapat diperoleh. Idealnya ketiga penilaian tersebut di atas haruslah terintegrasi dengan baik.

Pendapat lain tentang anggaran, disampaikan Wildavsky (1968), dalam studi klasiknya, "*The Politics of the Budgetary Process*", ia menyatakan bahwa "*budget lies at the heart of political process*", anggaran terletak di pusat proses politik. Hal ini merupakan pernyataan mengenai siapa yang menang dan siapa yang kalah serta merupakan pula satu tatanan nilai tentang apa yang harus selalu diperhatikan oleh sebuah pemerintahan. Wildavsky menjelaskan:

"... Dalam batasan paling umum, penganggaran diartikan sebagai pengalihan sumberdaya finansial bagi kemanfaatan serta mencapai tujuan untuk manusia. Oleh karena itu sebuah anggaran dapat dicirikan sebagai serangkaian tujuan dengan daftar harga terlampir. Semenjak adanya keterbatasan dana bantuan, yang itupun masih harus dibagi-bagi lagi, anggaran menjadi, membuat pilihan-pilihan diantara pilihan pembiayaan (*expenditures*)."

Pendapat Wildavsky yang menyatakan bahwa "*budget lies at the heart of political process*", anggaran terletak dipusat proses politik tidak dapat disangkal kebenarannya dan lebih dipertegas oleh Jones (1994), Ia mengatakan:

“... kini dengan adanya pertumbuhan pembiayaan dan defisit yang begitu besar, maka kenyataan tersebut berubah menjadi *"anggaran adalah jantung dari proses politik"*. Para pemimpin politik terpilih sedikitnya haruslah mengetahui perkembangan ini, diantara perkembangan yang lainnya. Anggaran benar-benar telah menjadi bagian kehidupan dalam arti yang sebenarnya.”

Kata "politik" mempunyai banyak definisi, namun pada umumnya dapat dibagi ke dalam dua macam pengertian, yaitu *pertama* menekankan pada "negara", dan *kedua* menekankan pada "kekuatan". Politik berasal dari kata "*polis*", yaitu dalam bahasa Yunani berarti "negara". "Politik" dan "negara" sangat erat hubungannya, demikian pula antara "politik" dengan "kekuatan (*power*) ". Menurut Laswell (1936), politik mempunyai arti “siapa memperoleh apa, kapan dan bagaimana”, politik identik dengan mempertahankan kekuasaan (Morgenthau, 1948), atau menurut Crich (1962) politik berarti konsiliasi konflik kepentingan melalui kebijakan publik.

Anggaran publik diputuskan melalui keputusan politik, sedangkan perhitungan dan analisis di dalamnya merupakan “amunisi” dalam proses pembuatan keputusan tersebut, penyusunan anggaran publik dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain faktor sosial, ekonomi, dan politik. Sebagaimana hasil wawancara dengan Deddy Prihambudi, sebagai berikut:

“Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penyusunan anggaran publik itu pada prinsipnya melibatkan unsur pemerintah (eksekutif), legislatif, masyarakat, dan pelaku ekonomi. Unsur pemerintah biasanya berhubungan dengan penyusunan dan pengambilan keputusan tentang anggaran, unsur legislatif berhubungan dengan pertanggungjawaban anggaran kepada rakyat yang telah memilihnya, unsur masyarakat berhubungan dengan pemilik dana dan pengguna dana, sedangkan pelaku ekonomi berhubungan dengan masalah produksi, atau pemenuhan kebutuhan manusia atas barang dan jasa.”

Data kualitatif tersebut di atas memperlihatkan bahwa setiap unsur (baik faktor lingkungan maupun aktor-aktor) mempunyai kepentingan yang berbeda dan

akan saling mempertahankan kepentingan tersebut menurut kekuatan mereka masing-masing. Hal tersebut memiliki kesesuaian dengan pemikiran yang dikemukakan oleh Drazen (2000: 8), yang menyatakan bahwa yang bisa merekatkan politik, pilihan publik dan ekonomi politik secara bersama-sama adalah adanya sentralitas konflik kepentingan. Jika tidak ada perbedaan preferensi terhadap kinerja yang diharapkan, maka tidak perlu adanya mekanisme untuk menyatukan preferensi ke dalam sebuah pilihan bersama. Sementara itu jika tidak ada konflik kepentingan dalam bentuk apapun, maka pilihan ekonomi akan dijatuhkan pada pemaksimalan utilitas kepentingan yang bersangkutan.

Dari sisi implementasi, anggaran publik mempunyai beberapa karakteristik yang membuatnya sarat dengan masalah politik. Sebagaimana disampaikan oleh Totok Soewarto Kepala Sub Dinas Penyusunan Program, yang menyatakan:

“Eksekutif dengan dukungan birokrasi menyusun anggaran secara teknis dengan kriteria efisiensi dan profesional, biasanya pejabat yang menyusun anggaran mempunyai pendidikan yang khusus dalam mendalami masalah anggaran, tetapi perhitungan yang telah disusun secara teknis dan profesional kadang-kadang sulit disajikan secara rasional akibat adanya intervensi dari unsur-unsur politik. Di sini akan saling berhadapan antara penyusun anggaran yang profesional dengan para politisi yang bekerja dengan pertimbangan politik.”

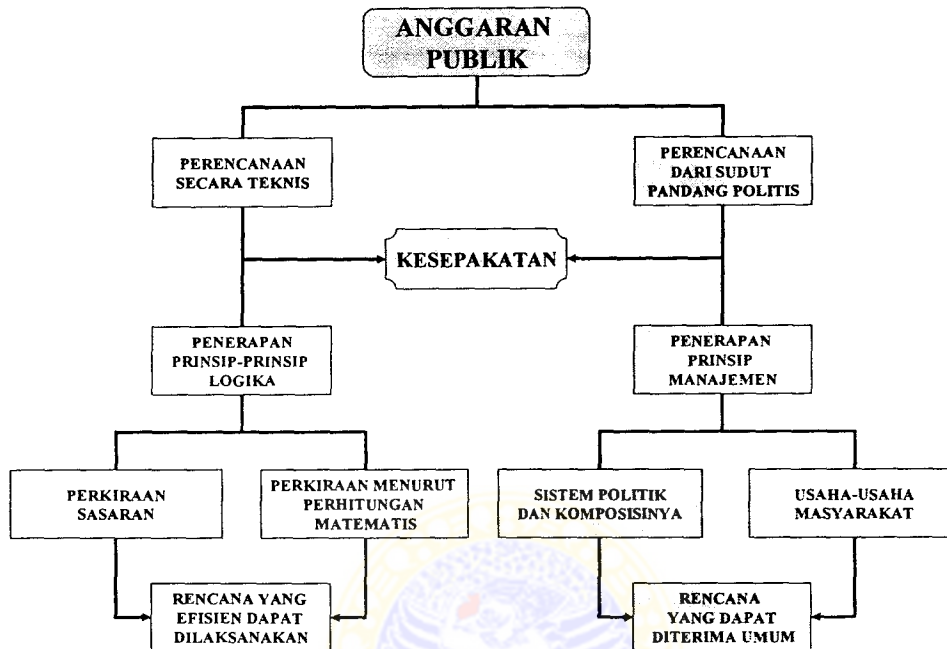
Dengan kata lain, data kualitatif tersebut di atas menunjukkan adanya batasan antara keputusan yang bersifat teknis dari para penyusun anggaran dan keputusan yang bersifat politis dari para politisi atau, dalam hal ini, anggota legislatif. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Sharkansky (1999) memberikan justifikasi mengenai adanya batasan dalam pengambilan keputusan anggaran antara keputusan yang bersifat teknis dengan keputusan yang bersifat politis. Penelitian tersebut menyatakan bahwa baik gubernur (eksekutif) maupun legislatif lebih memberikan perhatian khusus pada program-program yang penting secara politik, terutama program-

program baru, serta terhadap program-program di mana mereka memiliki kepentingan pribadi.

Begitu luas dan strategisnya peranan anggaran publik, sehingga para politisi yang duduk dalam badan legislatif ataupun eksekutif berusaha untuk menguasai anggaran itu sebagai sesuatu yang sangat berarti untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau dengan maksud lain, sebagaimana informasi dari staf Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bappemas) Propinsi Jawa Timur yang menyatakan bahwa saat ini instansinya akan melaksanakan kegiatan yang melibatkan aparat di tingkat desa seluruh Jawa Timur, yang menjadi permasalahan ada keinginan dari dua pejabat di Kantor Gubernur (Kantor Utara) yang ingin membuka dan memberikan pengarahannya pada kegiatan tersebut, hal tersebut tidak akan menjadi masalah jika keduanya tidak sedang dalam sorotan publik sebagai akibat rivalitas mereka dalam proses pemilihan gubernur (Pilgub) di Jawa Timur pada tahun 2008 mendatang. Dengan kata lain, penyusunan anggaran publik baik pada saat perencanaan, penyusunan, pengesahan maupun implementasinya tidak dapat dipisahkan dari unsur politik, atau bahkan anggaran publik dapat dipergunakan sebagai alat politik, sebagaimana bagan 6.4 di bawah ini.

Bagan 6.4

Penyusunan Anggaran Publik Secara Teknis dan Politis



Sumber : Kunarjo (2003)

Bagan tersebut di atas dapat dijelaskan sebagai berikut, sejak awal penyusunan anggaran publik sampai dengan proses pelaksanaannya, anggaran publik tidak lepas dari unsur politik. Dengan kata lain proses penyusunan anggaran itu meliputi berbagai tingkatan dan setiap tingkatan dapat mempengaruhi pembagian kekuasaan baik di kalangan eksekutif, legislatif, kelompok yang berkepentingan maupun individual. Eksekutif menunjukkan kekuasaannya dalam menyusun anggaran publik, baik dari segi penerimaan maupun pengeluaran. Dari segi penerimaan, terutama dalam hal penarikan pajak dan retribusi, eksekutif harus bertindak adil dan tidak membebani rakyat kecil, serta tidak mematikan gairah

masyarakat untuk berinventasi. Tetapi fungsi pajak sebagai sumber penerimaan daerah juga tidak dilupakan.

Di pihak legislatif dengan alasan untuk membela rakyat, maka alasan dari eksekutif untuk menaikkan pajak biasanya akan mereka tolak. Legislatif dengan kekuasaannya akan menolak setiap usaha peningkatan pajak yang membebani rakyat. Dalam mempengaruhi segi pengeluaran, campur tangan legislatif dapat dilihat dari keikutsertaan mereka dalam setiap pertemuan koordinasi antara dinas, badan dan lembaga teknis di satu sisi dan Tim Anggaran Eksekutif. Demikian pula, pada penilaian dokumen anggaran, misalnya mereka mempertanyakan "*berapa*", "*di mana*" dan "*untuk apa*" suatu anggaran tersebut disediakan. Kelompok ataupun individu dalam masyarakat biasanya tidak ragu-ragu membayar pajak apabila penerimaan itu dipergunakan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat berupa peningkatan pembangunan sarana dan prasarana serta alat transportasi yang nyaman bagi mereka. Tetapi kebalikannya apabila sistem penerimaan dan pengeluaran tidak memuaskan, mereka menganggap legislatif juga ikut bertanggung jawab dan akan langsung menentang. Secara akademis interaksi yang terjadi di antara aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran tidak harus berarti kekerasan, interaksi juga bisa merupakan kompetisi untuk memperebutkan sumber daya yang ketersediaannya terbatas, interaksi dalam skala rendah terkadang menjadi pemicu bagi munculnya ide-ide baru yang lebih baik dalam mengelola sesuatu. Perbedaan kepentingan dari tiap-tiap pihak kemudian didiskusikan untuk mencapai keputusan yang disepakati bersama. Interaksi pada dasarnya melekat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Keputusan tentang kebijakan anggaran publik mengandung hal-hal yang sangat kompleks, dan bahkan kadang-kadang menghasilkan konflik di antara para

aktor yang menangani anggaran itu karena masing-masing pihak ingin mempertahankan kepentingannya. Anggaran publik merupakan sebuah titik strategis dalam pengendalian perekonomian nasional/daerah sehingga sangat kental dipengaruhi oleh faktor politik. Setiap permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah akan berdampak secara langsung pada kepentingan masyarakat dan para pelaku ekonomi (John F. Due, 1968).

Hasil pengamatan lapangan pada saat mengikuti rapat panitia anggaran eksekutif, menunjukkan begitu strategisnya posisi anggaran publik, sehingga pada saat Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur mengajukan revisi penurunan target pada Perubahan APBD Tahun 2006, berdampak ganda terhadap program-program yang telah dan akan direncanakan baik oleh Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi (Bappeprop) maupun dinas/instansi teknis lainnya termasuk juga adalah anggaran yang diperuntukkan anggota DPRD dan Sekretariat DPRD, sehingga sebagaimana disampaikan oleh Soekarwo, Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur:

“Karena adanya penurunan target Dinas Pendapatan sebesar Rp 275 milyar, maka dalam P-APBD Tahun 2006 ini, kita akan mengambil beberapa kebijakan yang paling baik dalam kondisi yang terburuk, bisa jadi nanti tidak ada usulan penambahan program/kegiatan untuk seluruh instansi, atau program/kegiatan yang ada akan ditinjau ulang kemudian ditentukan skala prioritas, mana yang paling urgen dan mendesak untuk dipenuhi, harapan saya kegiatan ini lebih diprioritaskan pada pengentasan kemiskinan dan kegiatan-kegiatan lain yang dapat meningkatkan perekonomian masyarakat. Kemungkinan yang terburuk adalah masing-masing instansi anggarannya dalam APBD (murni) Tahun 2006 akan dipotong.”

Data tersebut di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Propinsi Jawa Timur tidak dapat mengelak untuk tidak mengambil kebijakan terkait dengan permasalahan anggaran publik atau pilihan sebagaimana data di atas, karena Pemerintah Propinsi Jawa Timur mempunyai visi, misi dan tujuan yang harus dilaksanakan dan dicapai. Menurut Ilchman dan Uphoff (1989), pemerintah pada prinsipnya mempunyai 5

(lima) alternatif kebijakan, yaitu: 1) Pilihan untuk mengatasi perubahan sosial dan ekonomi; 2) Pilihan untuk mendorong perubahan sosial dan ekonomi; 3) Pilihan untuk mempertahankan kekuasaan pada waktu sekarang; 4) Pilihan untuk mempertahankan kekuasaan pada masa yang akan datang; 5) Pilihan untuk membangun infrastruktur politik dan administrasi.

Pertentangan antar aktor-aktor yang berkepentingan terkait dengan anggaran publik bisa dimengerti, karena posisi anggaran publik yang strategis. Posisi strategis anggaran publik yang dimaksud adalah bahwa ia diharapkan mampu menanggulangi masalah ekonomi dan sosial, seperti masalah yang berhubungan dengan investasi, inflasi, neraca pembayaran, kesempatan kerja, kemiskinan, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya.

6.3.2 Interaksi Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik

Proses Penyusunan anggaran publik setidaknya melibatkan dua atau lebih lembaga dalam proses interaksinya, pada tingkat lembaga ini ada dua tingkatan interaksi, yaitu : 1) Interaksi yang terjadi di internal lembaga itu sendiri; 2) Interaksi terjadi antar lembaga (eksternal). Interaksi yang terjadi di internal lembaga dapat dijelaskan sebagai berikut, anggota-anggota dalam suatu lembaga saling bertentangan karena mempunyai kepentingan yang sama terhadap suatu hal dan sama-sama tidak mau mengalah. Mereka mempunyai perbedaan pandangan atau pendapat dan masing-masing menganggap pendapatnya yang paling benar.

Banyak hal yang dapat menjadi penyebab interaksi antar lembaga, antara lain: keterbatasan sumberdaya, perbedaan pandangan, atau tujuan yang tidak sejalan. Dalam konflik antar lembaga dapat berdampak pada persepsi dan tingkah laku masyarakat. Dalam sebuah lembaga, baik lembaga pemerintah maupun non

pemerintah, setiap anggota memiliki kepentingannya sendiri, dan mengandalkan *resources* atau sumberdayanya masing-masing. Sumberdaya tersebut dapat berupa kekuasaan, uang, informasi dan lain-lain. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Allen Drazen, bahwa permasalahan keuangan negara dilihat dari perspektif ekonomi politik disebabkan karena adanya preferensi-preferensi yang berbeda antar aktor-aktor yang terlibat, akan tetapi eksekutif dalam hal ini lebih diuntungkan karena mereka lebih menguasai informasi (*asymetry information*). Akan tetapi kesenjangan informasi inipun tidak hanya terjadi manakala legislatif berhadapan dengan eksekutif ataupun eksekutif berhadapan dengan masyarakat, kesenjangan informasi dapat pula terjadi di internal mereka sendiri baik itu legislatif, eksekutif maupun masyarakat sendiri. Secara umum interaksi atau sering disebut konflik dapat diartikan sebagai ketidaksetujuan anggota organisasi atau berlarut-larutnya argumen tentang suatu hal dalam pencapaian tujuan organisasi [dalam arti luas]. Putnam dan Poole (1987, hal 352) mendefinisikan interaksi/konflik sebagai berikut:

“Interaksi kelompok orang-orang yang saling ketergantungan satu sama lain yang mempunyai pandangan yang berbeda terhadap tujuan dan nilai-nilai dalam suatu organisasi, serta memandang pihak lain sebagai pihak yang berpotensi untuk mencampuri pencapaian tujuan tersebut.”

Terkait dengan proses penyusunan anggaran publik sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, tidak menafikan terjadinya interaksi diantara para aktor yang terlibat pada proses kebijakan publik, bahkan interaksi tersebut dipandang sebagai bagian dari proses untuk memperoleh kebijakan publik yang berkualitas. Namun interaksi yang diakomodasikan dalam kerangka kebijakan anggaran publik adalah interaksi dalam batasan kelembagaan (*Intergroup conflict* atau *Interorganizational conflict*) sebab keterlibatan para aktor dalam kebijakan penyusunan anggaran publik didasarkan atas kelembagaan, bukan perseorangan (*Interpersonal conflict*).

Secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, eksekutif dan legislatif merupakan pihak-pihak yang intensitas keterlibatannya dalam proses penyusunan kebijakan anggaran publik sangat tinggi, baik pada tingkat Pusat maupun Daerah. Keterlibatan dalam proses penyusunan kebijakan anggaran publik tersebut didasarkan pada kewenangan masing-masing, yaitu legislatif bersama-sama dengan eksekutif menyusun proses penyusunan kebijakan anggaran publik yang bersifat politis dan eksekutif dengan dukungan birokrasi mengimplementasikan kebijakan anggaran publik tersebut. Format tersebut dilaksanakan pada seluruh tingkat pemerintahan di Indonesia. Secara normatif hal tersebut di atur dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun dalam peraturan perundangan dibawahnya, yaitu : Undang-Undang Dasar 1945; UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia telah menetapkan pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif, dimana Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, dan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya”. Hal ini mengandung makna bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kewajiban untuk mengimplementasikan undang-undang yang merupakan wujud kesepakatan politis antara eksekutif dan legislatif. Dengan kata lain, keterlibatan legislatif mempunyai intensitas yang sangat besar pada proses penyusunan undang-undang, khususnya dalam penyerapan aspirasi yang dilakukan melalui berbagai mekanisme *public*

hearing. Format kewenangan antara eksekutif dan legislatif tersebut juga tampak dalam tingkat Pemerintahan di Daerah sebab UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah substansinya didasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Pada tahapan implementasi kebijakan, keterlibatan eksekutif sangat besar intensitasnya dan di dukung pula oleh birokrasi. Artinya, kesepakatan secara politis antara eksekutif dan legislatif yang menghasilkan produk kebijakan anggaran publik akan diimplementasikan secara teknis oleh birokrasi. Pada konteks implementasi kebijakan publik, birokrasi tidak mempunyai kewenangan untuk bertindak diluar koridor kesepakatan secara politis, sehingga bentuk implementasi kebijakan publik oleh birokrasi semata-mata bersifat teknis. Dengan demikian, birokrasi mempunyai kewenangan untuk mengimplementasikan kebijakan publik tersebut dengan mendasarkan pada sumber daya yang dimiliki dan tatanan hukum normatif yang berlaku.

Anggaran publik (APBD) pada dasarnya merupakan salah satu bentuk kebijakan publik, sehingga proses perumusan anggaran publik (APBD) juga didasarkan atas format kewenangan sebagaimana tersebut di atas. Anggaran publik (APBD) mempunyai nilai sangat strategis bagi Pemerintah Daerah, sehingga perumusan dan implementasinya diatur secara khusus. Kegiatan perumusan anggaran publik (APBD) diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan implementasi anggaran publik (APBD) di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah [sebagai catatan pada saat penelitian ini dilakukan Pemerintah Propinsi Jawa Timur masih mempergunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan,

Pertanggung jawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah]. Diaturnya implementasi APBD dalam suatu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri diartikan bahwa implementasi APBD merupakan kegiatan teknis pemerintahan di bidang keuangan yang dilakukan oleh eksekutif dan birokrasi.

Keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah sebagai penjabaran UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah semakin menegaskan kewenangan eksekutif dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang bersifat implementatif. Pokok dari kewenangan eksekutif tersebut terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa “Kepala Daerah adalah Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah”, dimana hal ini mengandung makna bahwa kewenangan tersebut dapat didelegasikan pada birokrasi sebagai pelaksana pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tersebut tampak bahwa birokrasi mempunyai kewajiban untuk menjabarkan secara teknis substansi yang terdapat pada APBD dalam bentuk belanja langsung dan belanja tidak langsung yang mencerminkan kegiatan suatu Satuan kerja (Satker) berdasarkan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Karenanya, substansi dan pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh birokrasi kepada eksekutif. Selanjutnya eksekutif memberikan Laporan Pertanggungjawaban kepada legislatif tentang kinerja kebijakan publik untuk dievaluasi oleh legislatif berdasarkan kesepakatan politis yang dicapai pada saat penyusunan APBD Tahun Anggaran berjalan. Laporan Pertanggungjawaban yang disampaikan oleh eksekutif tersebut telah melalui evaluasi teknis secara internal,

baik evaluasi teknis yang dilakukan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi maupun oleh instansi yang seajar, sehingga Laporan Pertanggungjawaban eksekutif terfokus pada kinerja kebijakan dan bukan pada pelaksanaan kegiatan teknis pemerintahan.

Dari sisi proses politik dan kelembagaan, proses penyusunan anggaran publik (APBD) dapat dipahami sebagai proses dalam menjalankan manajemen pemerintahan, sehingga proses penyusunan anggaran publik (APBD) merupakan suatu proses administrasi pemerintahan. Dengan demikian apabila terjadi permasalahan terkait dengan anggaran publik akan direspon dalam kerangka administrasi dan manajerial. Lebih jauh, mengutip Gottdiener (1987), pandangan secara lebih luas berarti memandang seluruh persoalan negara sebagai masalah manajerial (*state managerialism*), padahal, anggaran publik (APBD) merupakan instrumen fiskal. Sebagai instrumen fiskal, maka anggaran publik (APBD) mencerminkan pilihan publik (*public choice*) mengenai apa dan berapa warga harus membayar pajak dan retribusi untuk pelayanan langsung dari pemerintah (dari sisi penerimaan) dan berapa besar pemerintah mengalokasikan belanja untuk kepentingan publik (dari segi belanja). Kedua proses tersebut dalam perencanaan dan penyusunannya melewati proses politik yang melibatkan partisipasi aktif dari eksekutif, legislatif dan masyarakat sipil/kelompok-kelompok kepentingan.

Pendapat senada disampaikan oleh Erlangga Satriagung Ketua Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Jawa Timur, yang menyatakan bahwa:

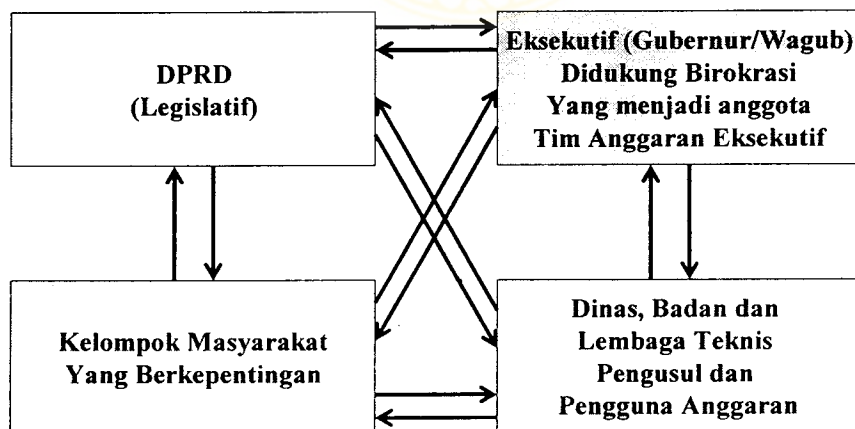
“Salah satu kunci yang tidak kalah penting dalam memwujudkan *good governance* di Pemerintah Propinsi Jawa Timur adalah adanya dukungan legislatif dan masyarakat, akan tetapi masyarakat masih merasakan bahwa birokrasi masih menjadi faktor kendala, belum menjadi faktor pendorong dan menjadi salah satu sebab ketidakefisienan serta berlarutnya masalah yang dihadapi masyarakat.”

Dalam proses penyusunan anggaran publik ini birokrasi sebagai instrumen negara memang memiliki kekuatan dan kewenangan dominan yang tidak hanya relatif mandiri berhadapan dengan elit politik dan masyarakat sipil, tetapi menjadi kekuatan dominan yang mampu mengatasi keduanya. Para birokrat memainkan peran sebagai poros pemerintahan yang mengatur, mengintervensi, dan mengendalikan segala segi kehidupan masyarakat. Birokrasi pemerintahan juga beroperasi sebagaimana organisasi perusahaan dimana setiap elemen sosial dan kenegaraan dikontrol dan diarahkan untuk memenuhi tujuan yang telah ditetapkan.

Secara umum proses penyusunan anggaran publik di Pemerintah Propinsi Jawa Timur secara institusional melibatkan 4 (empat) lembaga yang masing-masing mempunyai peran berbeda. Sebagaimana bagan 6.5, di bawah ini.

Bagan 6.5

Hubungan Timbal Balik Antar Aktor (Lembaga) Yang terlibat
Dalam Proses Penyusunan Anggaran



Sumber : Hasil Analisis

Gambar 6.4. tersebut dapat dijelaskan bahwa ada interaksi secara timbal balik di antara lembaga (aktor-aktor) tersebut dalam proses penyusunan anggaran publik, satu dengan yang lain akan saling beradu kekuatan, lobby dan pendekatan-pendekatan, serta tawar menawar agar kepentingannya tidak terabaikan. Secara ringkas masing aktor (lembaga) tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Tim Anggaran Eksekutif dalam satu kelompok, adalah lembaga yang bertugas untuk merencanakan dan mengelola anggaran daerah, sehingga dengan demikian lembaga tersebut bertugas untuk menyusun berapa dan untuk apa anggaran tersebut digunakan. Akan tetapi anggota Tim Anggaran Eksekutif dapat juga berfungsi sebagai Dinas/ Badan/Lembaga teknis dalam kelompok lain, karena dalam menjalankan tugasnya, mereka juga mempunyai kegiatan yang harus dibiayai.
- 2) Disisi lain birokrasi juga terdapat Dinas/Badan/Lembaga teknis sebagai lembaga yang menyusun program-program, mereka adalah penyusun anggaran dari awal untuk kepentingan masyarakat. Dinas/Badan/Lembaga teknis itu dalam posisinya adalah termasuk lembaga yang melakukan pengusulan dan penggunaan anggaran.
- 3) DPRD sebagai lembaga yang melakukan fungsi pengawasan terhadap jalannya anggaran, termasuk perencanaan dan penggunaannya. Mereka adalah wakil-wakil yang dipilih oleh masyarakat, mewakili daerah pemilihan. Oleh karena itu masing-masing anggota berkewajiban untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat di daerah pemilihannya.
- 4) Kelompok masyarakat yang terdiri dari kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda, mereka dapat mengusulkan keinginan melalui Dinas/Badan/Lembaga teknis, bahkan ke anggota dewan yang dipilihnya,

mengkritisi anggaran melalui media massa, bahkan sampai melakukan pengerahan massa, demonstrasi, dan lain-lain.

Dari skema tersebut di atas, terlihat adanya saling mempengaruhi antara masing-masing kelompok itu, Dinas/Badan/Lembaga teknis mempengaruhi kelompok Tim Anggaran Eksekutif melalui permintaan anggaran, Tim Anggaran Eksekutif dapat mempengaruhi kelompok Dinas/Badan/Lembaga teknis untuk dapat mengendalikan pengeluarannya. Tim Anggaran Eksekutif juga dapat mempengaruhi DPRD dalam rangka pengajuan permohonan pengesahan anggaran, dan sebaliknya DPRD dapat mempengaruhi Tim Anggaran Eksekutif dan Dinas/Badan/Lembaga teknis dalam pengarahannya program-programnya.

Program yang disusun oleh Dinas/Badan/Lembaga teknis akan berhubungan dengan kelompok masyarakat dalam rangka melayani keinginan masyarakat dan sebaliknya kelompok masyarakat itu dalam memenuhi keinginannya, berusaha menggunakan lobi untuk mempengaruhi pejabat Dinas/Badan/Lembaga teknis agar keinginan mereka dapat dipenuhi oleh Dinas/Badan/Lembaga teknis tersebut. Keinginan kelompok masyarakat yang berkepentingan itu tidak selalu mutlak dapat dipenuhi oleh Dinas/Badan/Lembaga teknis, mengingat ia mempunyai misi dan alasan yang lain. Contoh, apabila suatu kelompok masyarakat membutuhkan pembangunan jalan di wilayahnya, Dinas/Badan/Lembaga teknis belum tentu memenuhinya dengan alasan kekurangan dana atau rute jalan yang diusulkan dinilai kurang memenuhi kelayakan. Pendapat berbeda dikemukakan oleh salah satu rekanan (sektor usaha), sebagai berikut:

“Kami ini yang bergerak di bidang usaha dan jasa selalu berusaha menjalin komunikasi dengan pejabat-pejabat birokrasi yang kami kenal, tentunya hal itu kami lakukan agar kami memperoleh pekerjaan di instansi pemerintah tersebut, kalau tidak seperti itu, kami tidak memperoleh kesempatan untuk bersaing secara fair, harapan kami tentunya poses-proses pengadaan dan

pelelangan di instansi pemerintah dilakukan secara transparan, tetapi apakah mungkin hal itu terjadi?.”

Dalam banyak kasus, komunikasi antara kelompok masyarakat yang berkepentingan dengan Dinas/Badan/Lembaga teknis itu dilakukan secara informal. Hal tersebut dibenarkan oleh salah satu pelaku bisnis yang bergerak di bidang konstruksi, yang menyatakan bahwa:

“sebelumnya kami hanya bergerak di wilayah Kota Surabaya, di Pemerintah Kota Surabaya ini kami sudah ada “*channel/contact person*”, sekarang kami mencoba untuk masuk ke Pemerintah Propinsi Jawa Timur, karena kami tidak memiliki kenalan sama sekali, kami kesulitan untuk masuk, untuk mengetahui apakah di instansi tersebut ada pekerjaan yang sesuai dengan bidang usaha kami, sulit sekali, akhirnya kami lakukan pendekatan personal ke salah satu teman sekolah yang menjadi PNS di tempat itu, sehingga kami dapat memperoleh akses, akan tetapi untuk tahun 2006 ini, komunikasi yang kami bangun hanya bersifat informal saja sekaligus memperkenalkan CV kami, untuk saat ini hanya kesempatan itu yang kami dapat.”

Pendapat tersebut di atas dibenarkan oleh salah seorang pejabat birokrasi, yang menyatakan bahwa:

“Dalam beberapa kesempatan memang kami memperoleh surat serta memo-memo yang isinya adalah perusahaan tersebut adalah milik salah seorang anggota Dewan, pada kesempatan yang lain kami kedatangan tamu yang ternyata adalah putra salah seorang mantan pejabat Pemprop, hal-hal seperti sering kami hadapi, tentu semuanya akan kami kembalikan pada kebijakan pimpinan, karena kami hanya KPA [Kuasa Pengguna Anggaran, sebagai ganti istilah Pimpinan Proyek-Pimpro], alternatif yang kami lakukan adalah silahkan proyek itu diberikan, akan tetapi kualitasnya harus benar-benar bagus, jangan sampai sudah dapat rekomendasi, kualitasnya jelek, ini akan merepotkan kami.”

Akses masyarakat yang lain adalah melalui DPRD (Legislatif), hal ini disebabkan DPRD (legislatif) secara normatif dan kelembagaan merupakan lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah atau wakil-wakil rakyat yang terpilih untuk mewakili kepentingannya, meskipun tak jarang bahkan lebih sering aspirasi masyarakat melalui lembaga legislatif tidak terakomodir, dengan berbagai macam alasan dan keterbatasan.

Proses penyusunan anggaran publik pada berbagai tingkat kelembagaan tidak luput dari adanya konflik, baik vertikal maupun horizontal. Hal inipun juga terjadi dilingkungan Eksekutif (Birokrasi). Konflik vertikal, misalnya, terjadi antara Tim Anggaran Eksekutif yang menangani anggaran dengan pejabat dari Dinas/Badan/Lembaga teknis. Secara empiris fenomena konflik internal ini tidak dapat diketahui, akan tetapi tetap saja konflik ini tidak bisa dihindari karena adanya kepentingan-kepentingan yang berbeda di antara mereka. Di satu sisi Tim Anggaran Eksekutif mempunyai alasan menyangkut keterbatasan dana, sedangkan pejabat dari Dinas/Badan/Lembaga teknis mempunyai alasan berkaitan dengan upaya memperjuangkan misi dari Dinas/Badan/Lembaga teknisnya sesuai dengan pesan Renstrada (RPJMD/Renja SKPD). Tugas pokok dan fungsi Tim Anggaran Eksekutif sangat vital karena Tim Anggaran Eksekutif bertugas memfilter usulan-usulan dari birokrasi, cocok tidak dengan kebijakan politik yang digariskan oleh Gubernur sebagai pejabat politik, Tim Anggaran Eksekutif mempunyai tugas menyampaikan Visi, Misi Gubernur, yang intinya adalah garis-garis kebijakan Gubernur kepada birokrasi.

Dalam perspektif politik, birokrasi dan politik harus dipisah, eksekutif adalah sebutan untuk pejabat politik dalam hal ini adalah Gubernur dan Wakil Gubernur, sedangkan birokrasi adalah Pegawai Negeri Sipil yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah Propinsi, konstruksinya adalah birokrasi harus *a-politis* [netral], sehingga jabatannya dinamakan pejabat karir. Sedangkan jabatan Sekretaris Daerah sendiri mempunyai kedudukan "*semi politis*", di satu sisi jabatan sekretaris daerah adalah birokrat [nomor satu] di Propinsi yang mempunyai tugas mengimplementasikan kebijakan-kebijakan politik dalam bentuk tindakan operasional bersama-sama dengan Dinas/Badan Instansi di jajaran Pemerintah Propinsi Jawa Timur, di sisi lain jabatan sekretaris daerah juga sebagai "*Sekretaris Wilayah Administrasi*" yang bertugas

menjembatani kepentingan-kepentingan teknis birokrasi (Dinas/Badan/Instansi) dengan kepentingan-kepentingan yang bersifat politis dari Eksekutif [Gubernur/Wakil Gubernur], sehingga dapat digambarkan bahwa seorang pejabat Sekretaris Daerah “*satu kaki ada di ranah politis dan satu kaki ada ranah birokrasi*”, demikian pentingnya peranan seorang pejabat Sekretaris Daerah sehingga penunjukannya harus dengan persetujuan DPRD.

Pernyataan yang menarik terkait dengan hubungan antara Gubernur dan Sekretaris Daerah disampaikan oleh Soekarwo, Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur dalam seminar mengenai otonomi daerah, yang menyatakan bahwa:

“Hubungan antara Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah seperti hubungan suami dan istri, kadang bisa mesra, panas dan bukan tidak mungkin jadi dingin. Begitu juga dengan wilayah kekuasaan, dimana kepala daerah dan sekretaris daerah memiliki wilayah sendiri yang masing-masing bisa dengan leluasa mengembangkan kebijakannya. Kepala Daerah bisa meng”*updating*” terhadap posisi kepala dinas atau pejabat eselon II dan III, sementara sekretaris daerah memiliki wilayah “*update*” untuk pejabat dibawahnya. Dengan pembagian kekuasaan yang jelas seperti ini, maka intervensi politik yang memasuki wilayah-wilayah teknis bisa dicegah.”

Selain itu fungsi yang sangat vital dari jabatan sekretaris daerah, adalah sebagai Ketua Tim Anggaran Eksekutif dan pimpinan birokrasi tertinggi, seorang Sekretaris Daerah dapat langsung menterjemahkan kebijakan Gubernur kepada birokrasi (Dinas/Badan/Instansi), kedudukan Tim Anggaran Eksekutif dan Dinas/Badan/Instansi dalam suatu konstruksi/konstelasi politik itu pisah/berbeda, Tim Anggaran Eksekutif adalah lembaga diluar birokrasi [secara struktur organisasi/kelembagaan] yang kebetulan anggotanya adalah pejabat birokrasi. Tim Anggaran Eksekutif merupakan kepanjangan tangan Gubernur, Tim Anggaran Eksekutif memfilter masukan-masukan dari bawah untuk sampai ke Gubernur, sesuai atau tidak sesuai dengan kebijakan Gubernur, rekomendasi apakah harus ada program

kemiskinan atau lain-lain untuk penyusunan anggaran publik, berasal dari Tim Anggaran Eksekutif, bahwa kemudian masukan itu diterjemahkan oleh Bappeprop dalam program/kegiatan, permasalahannya menjadi lain, Kepala Bappeprop harus dapat membedakan dia sebagai anggota Tim Anggaran Eksekutif yang memberi masukan kepada gubernur sebagaimana Visi dan Misi Gubernur dan dia sebagai Kepala Bappeprop yang menjalankan tugas-tugas teknis perencanaan [fungsi birokrasinya].

Di sisi lain Bappeprop yang menangani bidang perencanaan kadang-kadang juga tidak sependapat dengan Biro Keuangan tentang keputusan mengenai jumlah dan komposisi anggaran. Konflik horizontal antara Bappeprop yang menangani bidang perencanaan dan Biro Keuangan bisa terjadi mengingat kepentingan yang berbeda di antara mereka. Dalam merencanakan APBD yang sering terjadi adalah perbedaan kepentingan antara fungsi Bappeprop sebagai perencana pembangunan dan fungsi Biro Keuangan dibidang alokasi anggaran serta Dinas Pendapatan sebagai instansi yang bertanggungjawab terhadap seluruh sektor penerimaan daerah. Yang satu [Bappeprop] ingin memaksimalkan anggaran yang ada untuk melaksanakan pembangunan, sedangkan yang lainnya beranggapan bahwa anggaran yang ada tidak harus dihabiskan [hal ini sering dianggap dalam perencanaannya Dipenda sering *undervalue*, di bawah target. penerimaannya selalu tidak maksimal], karena untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan di tahun anggaran berikutnya.

Selain interaksi yang terjadi antara Tim Anggaran Eksekutif dengan Dinas/Badan/Instansi teknis dan Internal Tim Anggaran Eksekutif (Bapperop, Biro Keuangan dan Dinas Pendapatan), interaksi dapat juga terjadi sebagai akibat tumpang tindihnya kewenangan dari beberapa Dinas/Badan//Instansi Teknis,

sebagai contoh adalah : Program pengentasan kemiskinan dapat dilaksanakan oleh beberapa dinas sekaligus bahkan terdapat juga di beberapa biro (Dinas Sosial, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Biro Bina Sosial, dll), tumpang tindihnya kewenangan ini tentunya akan berdampak pada *dualisme* anggaran yang akhirnya tingkat pengukuran kinerjanya menjadi tidak jelas.

Berkaitan dengan tumpang tindihnya kewenangan tersebut, dapat dilihat berdasarkan klasifikasi fungsional anggaran (21 sektor), baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan terhadap masing-masing sektor. Sebagaimana telah dikemukakan, sebuah dinas, badan, biro dapat merencanakan dan melaksanakan lebih dari satu sektor, sementara itu, sebaliknya satu sektor dapat dilaksanakan oleh lebih dari satu dinas, badan, biro, bahkan dialokasikan pada bidang/sekretariat di satu Badan. Sebagai contoh, adalah : *Sektor Pertanian dan Perkebunan* dilaksanakan oleh: Biro Perekonomian, Dinas Pertanian, Dinas Perkebunan, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Kehutanan, Badan Perencanaan Pembangunan dan Badan Ketahanan Pangan, *Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan* dilaksanakan oleh : Badan Pendidikan dan Latihan, Badan Pengawas, Balitbangda, Bappeprop (*Bidang Pemerintahan dan Kemasyarakatan, Bidang Pengendalian dan Evaluasi, Sekretariat Bappeprop*), Biro Administrasi Pembangunan, Biro Kepegawaian, Biro Keuangan, Biro Organisasi, Biro Pemerintahan, Biro Perlengkapan, Biro Umum, Badan Pengolahan Data Elektronik, Dinas Kesehatan, DLLAJ, Dinas Pariwisata, Dinas Pendapatan, DPU Pengairan, DPU Bina Marga, Dinas Permukiman, Dinas Sosial, Dinas Tenaga Kerja, Badan Arsip, Kantor Kas Daerah, Sekretariat DPRD.

Interaksi dibidang anggaran yang terjadi di Eksekutif [Birokrasi] ini jarang sekali muncul kepermukaan hal ini selain disebabkan karena kurang transparannya

pejabat birokrasi dalam memberikan informasi mengenai program/kegiatan yang ada di instansinya juga disebabkan karena sosok Sekretaris Daerah yang duduk sebagai Ketua Tim Anggaran Eksekutif, sebagaimana hasil wawancara dengan Djoko Mursinto, sebagai berikut:

“ketidakberanian pejabat birokrasi untuk secara terus terang menyatakan ketidaksetujuannya terhadap alokasi anggaran [plafon] untuk dinas/badan/instansinya, karena Sekretaris Daerah selaku Ketua Tim Anggaran Eksekutif juga merangkap Ketua Badan Pengawas Propinsi dan Ketua Badan Pertimbangan Jabatan (Baperjakat).”

Hal tersebut dibenarkan oleh Kepala Seksi Dinas Kepemudaan dan Olahraga (Dispora), yang menyatakan:

“apabila anggaran yang diajukan ternyata realisasinya tidak sebagaimana yang diharapkan, kami hanya dapat “pasrah” dengan satu catatan bahwa kegiatan yang akan dilakukan tidak maksimal/optimal, *“kalau toh mau dijalankan dengan anggaran segitu, ya jalankan saja toh ada Pimpronnya.”*

Data kualitatif tersebut menunjukkan bahwa setidaknya-tidaknya telah terjadi “pembangangan terselubung”, artinya adalah berapapun alokasi anggaran yang diberikan tetap akan diterima, akan tetapi apakah hasilnya nanti memenuhi harapan atau tidak itu menjadi persoalan lain. Fenomena empiris mengenai pengalokasian anggaran ini memiliki kesesuaian dengan hasil penelitian dari Sharkansky (1999), yang menyatakan bahwa departemen-departemen di Amerika Serikat memiliki kecenderungan untuk menaikkan anggaran mereka rata-rata 24% di atas anggaran sebelumnya, meskipun ada potongan sekitar 8% dibawah rekomendasi gubernur hingga peningkatan sebesar 19% atas rekomendasinya. Jadi sebelum mengusulkan anggaran mereka telah menaikkan dulu anggarannya dengan perhitungan bahwa nanti pasti akan terjadi pemotongan anggaran. Data tersebut di atas apabila dikaitkan dengan hasil penelitian Sharkansky, memberikan justifikasi bahwa pengurangan ataupun pemotongan yang dilakukan oleh Tim Anggaran

Eksekutif ini memperoleh dasar yang kuat, bahwa seringkali birokrasi dalam mengajukan anggaran bersifat *incremental* dan selalu menaikkan jumlah anggarannya dengan perhitungan bahwa nantinya akan pasti mengalami pengurangan dari Tim Anggaran Eksekutif. Hal ini tentu akan berakibat pada kualitas program/kegiatan yang akan dilakukan oleh dinas/badan yang mengalami pengurangan anggaran.

Permasalahannya tidak berhenti pada saat dinas/badan/lembaga teknis tersebut menerima apa saja alokasi anggaran untuk program-programnya, akan tetapi berlanjut karena di satu sisi ada beberapa dinas/badan/lembaga yang pengajuan anggarannya sejak awal tidak banyak mengalami perubahan, hal ini lebih banyak disebabkan karena dinas/badan/instansi tersebut mempunyai kedudukan yang sangat penting seperti Dinas Pendapatan, Badan Perencanaan Pembangunan, Biro Keuangan, Badan Pengawas Propinsi, [khusus Badan Pengawas mereka tidak dapat mengajukan usulan anggaran pembangunan (publik)], selain karena faktor tugas pokok dan fungsinya yang sangat vital, kemungkinan yang lain adalah kedudukan dinas/badan/biro tersebut dalam Tim Anggaran Eksekutif, karena mereka akan lebih tahu dan lebih paham dengan kebijakan yang diinginkan oleh Gubernur ataupun Legislatif.

Posisi sentral (dominan) dari Sekretaris Daerah dalam proses penyusunan anggaran ini ditunjang dengan alokasi anggaran pada Biro-Biro yang berada dilingkungan Sekretariat Daerah yang mencapai kurang lebih 36,50% dari seluruh jumlah anggaran publik (APBD), alokasi anggaran ini tersebar beberapa kegiatan diantaranya adalah bantuan keuangan Partai Politik, Ormas, dan kelompok masyarakat lainnya, serta perjalanan dinas, honorarium, kegiatan monitoring dan

evaluasi dan lain-lain. Intinya adalah anggaran tersebut di atas lebih banyak untuk kepentingan kebijakan Kepala Daerah dalam hubungannya dengan *stakeholder*-nya.

Mengenai penganggaran di Biro-Biro Sekretariat Daerah ini, apabila dikaitkan dengan pasal 39 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan bahwa penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan prestasi kerja, dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut, menunjukkan bahwa masih ada alokasi anggaran yang belum berdasarkan pada prestasi kerja. Hal ini diperkuat dengan hasil evaluasi yang dilakukan Depertemen Dalam Negeri terhadap Rancangan APBD Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006, sebagai berikut:

“... tidak diperkenankan adanya penganggaran dana yang belum jelas sasaran kegiatannya seperti biaya koordinasi dengan instansi terkait, sehubungan dengan hal tersebut terhadap penganggaran pada kode rekening : 2.01.xxxx.1.2.11.02.1 Biaya Koordinasi dengan instansi terkait pada pos Sekretariat Daerah sejumlah Rp 605.250.000,00, kode rekening : 2.01.xxxx.2.2.11.02.1 Biaya Koordinasi dengan instansi terkait pada pos Sekretariat Daerah sejumlah Rp 5.074.464.000,00, kode rekening : 2.01.xxxx.1.2.11.02.2 Biaya Koordinasi dengan instansi terkait pada pos Sekretariat Daerah sejumlah Rp 114.000.000,00, supaya diformulasikan kemabli ke dalam RASK/DASK SKPD berkenaan sesuai kebutuhan untuk belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal pada kode rekening berkenaan yang diperlukan guna menunjang pelaksanaan program/kegiatan yang ditetapkan.”

“Penyediaan kredit anggaran untuk bantuan partai politik dan organisasi kemasyarakatan yang semula dianggarkan pada kode rekening 2.01. xxxx.4.3 Belanja Bantuan Keuangan kepada pemerintah Kabupaten/Kota supaya dipindahkan ke kode rekening : 2.01. xxxx.4.5. Belanja Bantuan Keuangan kepada organisasi kemasyarakatan dengan masing-maisng kode rekening obyek dan rincian obyek belanja tersendiri. Besarnya bantuan kepada partai politik supaya disesuaikan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2005 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik.”

Berdasarkan pada pasal 167 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 26 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan

Keuangan Daerah menegaskan bahwa belanja daerah diprioritaskan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Hasil evaluasi yang dilakukan Departemen Dalam Negeri terhadap Rancangan APBD Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006, menunjukkan bahwa:

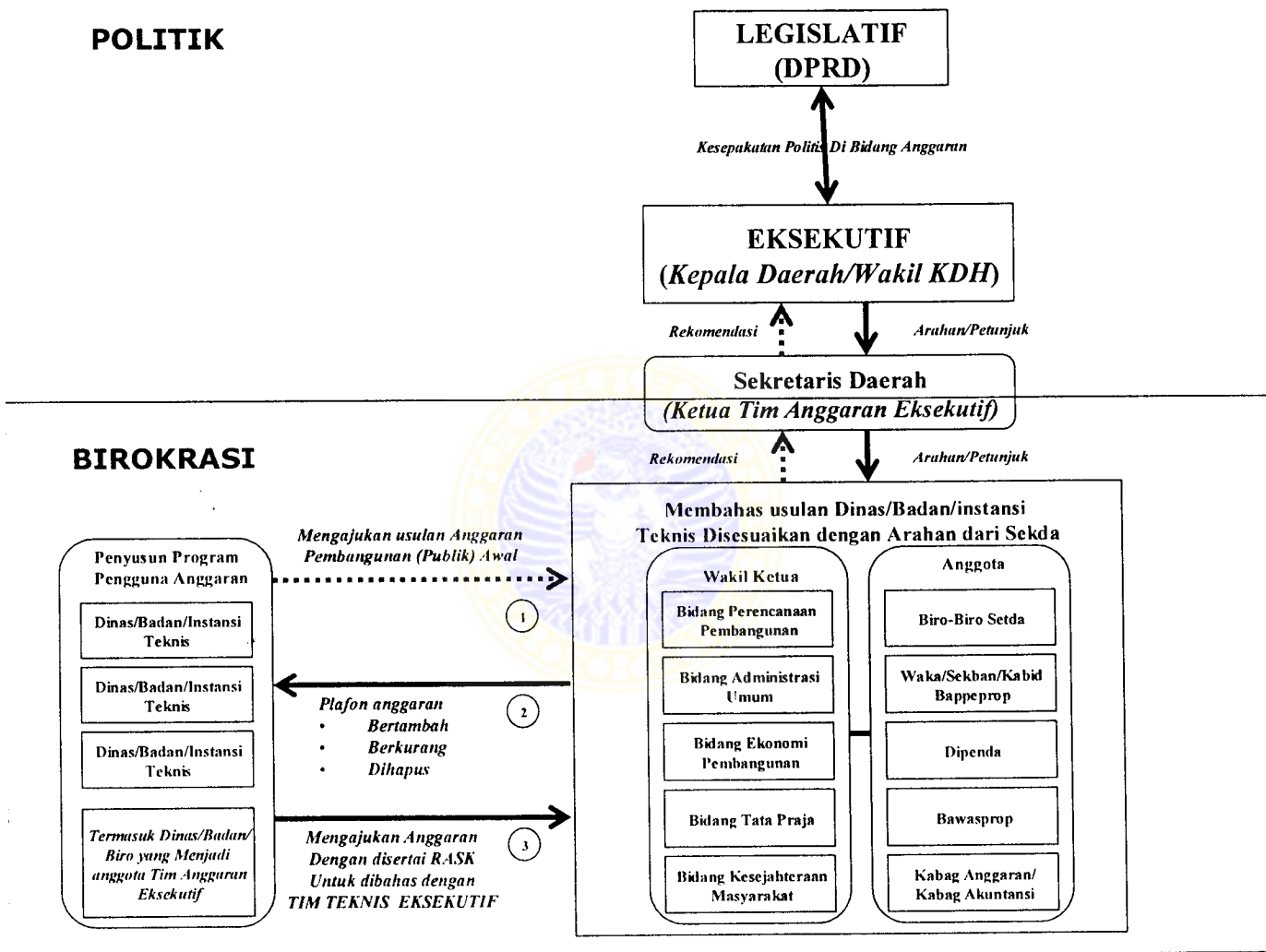
“... penyediaan belanja bantuan-bantuan pada kode rekening 2.01. xxxx.4.6.xx.xx.2 Belanja bantuan keuangan pada Organisasi sosial sejumlah Rp 8.850.000.000,00 dan bantuan kepada KONI sejumlah Rp 36.500.000.000,00, dan kode rekening: 2.01. xxxx.4.6.xx.xx.2 Belanja bantuan keuangan kepada organisasi profesi/instansi/lembaga daerah/masyarakat sejumlah Rp 9.943.749.591, supaya dikurangi dan sebagian besarnya dialihkan untuk program/kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam rangka melaksanakan kewajiban daerah oleh SKPD berkenaan.

Data tersebut di atas sesuai dengan ketentuan dalam pasal 120 ayat (1) dan pasal 25 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa perangkat daerah propinsi terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis yang berbentuk Badan, Kantor dan RSUD, terkait dengan peraturan-peraturan tersebut, maka Biro-Biro pada Sekretariat Daerah tidak dapat dikategorikan sebagai Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang dianggarkan masing-masing dalam pos anggaran tersendiri, berdasarkan pada ketentuan tersebut seharusnya pos anggaran di Biro-Biro tersebut digabungkan menjadi satu kesatuan/menjadi bagian dari anggaran Sekretariat Daerah.

Secara sederhana pola interaksi yang terjadi di lembaga eksekutif dapat digambarkan dalam bagan 6.6, dibawah ini.

Gambar 6.6

Pola Interaksi Dalam Penyusunan Anggaran Publik Di Eksekutif



Sumber : Hasil Analisis

Tujuan dibentuknya Tim Anggaran Eksekutif adalah untuk mewujudkan pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat yang baik (*good governance*), tugas Tim Anggaran Eksekutif adalah memfasilitasi proses penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Secara spesifik tugas dari Tim Anggaran Eksekutif antara lain :

1. Mengevaluasi terhadap realisasi pendapatan, pelaksanaan program dan kegiatan secara periodik.
2. Merencanakan penetapan target pendapatan daerah guna penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
3. Menetapkan besaran alokasi anggaran untuk masing-masing Satuan Kerja di lingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur.
4. Menetapkan skala prioritas pengalokasian anggaran dengan tetap mengacu pada Arah dan Kebijakan Umum serta Strategi dan Prioritas Program Propinsi Jawa Timur.
5. Melaksanakan rapat konsultasi antara Tim Anggaran Eksekutif dengan Panitia Anggaran untuk menyusun dan menetapkan Arah dan Kebijakan Umum, Strategi dan Prioritas Program Pembangunan Jawa Timur dalam rangka penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
6. Menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
7. Menyusun nota keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
8. Membahas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
9. Menyusun Jawaban Eksekutif atas Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi, Laporan Komisi-Komisi dan Laporan Pendapat Panitia Anggaran Legislatif terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
10. Membentuk Tim Teknis sesuai kebutuhan.

Dari hasil pengamatan lapangan dapat diketahui bahwa tidak semua aparat birokrasi yang paham tentang tugas pokok dan fungsi dari Tim Anggaran Eksekutif,

hal ini juga menunjukkan adanya kelemahan pada komunikasi dan koordinasi internal birokrasi, yang diketahui dan dipahami adalah bahwa setiap ada pengurangan atau penambahan anggaran untuk belanja Publik (pembangunan) yang memegang peran sentral adalah Bappeprop. Apabila dicermati lebih lanjut maka untuk keluarnya satu keputusan pengurangan/penambahan pada program tertentu diputuskan melalui mekanisme Tim Anggaran Eksekutif, sebagaimana hasil wawancara dengan Bobby Soemiarsono Kepala Sub Dinas Pajak Dispenda Jatim, sebagai berikut:

“Tim anggaran eksekutif itu berada pada posisi sebagai eksekutif yang merupakan kepanjangan tangan eksekutif dalam hal ini Kepala Daerah/Gubernur, sementara Dinas/Badan/Instansi teknis berada dalam posisi sebagai birokrasi berada pada posisi yang berbeda dengan Tim Anggaran Eksekutif.”

“Jadi yang harus di pahami posisi Tim Anggaran Eksekutif, dia adalah organisasi ekstra birokrasi, dia tidak terstruktur, dia berada di luar struktur organisasi, jadi pejabat politis *ansich* adalah Gubernur/Wagub (eksekutif), Sekda sebagai birokrat yang tertinggi di daerah mempunyai kewajiban menterjemahkan kebijakan-kebijakan politis menjadi program dan kegiatan (implementasi) yang pada 5 tahun kemudian di evaluasi/dipertanggung jawabkan oleh Gubernur.”

Pada struktur organisasi pemerintah daerah seharusnya ada pemisahan dalam delegasi kewenangan, yaitu antara kebijakan (*policy*) dan administrasi (*administration*), di mana dalam struktur Pemerintah Daerah kebijakan harus bermuara pada Gubernur sebagai pejabat politik dan administrasi harus bermuara pada Sekretaris Daerah sebagai pejabat administrasi/birokrasi. Permasalahan-permasalahan yang telah diselesaikan dalam tataran kebijakan akan diolah secara administrasi sehingga berubah bentuk menjadi kegiatan teknis. Sebaliknya, bila berdasarkan kajian teknis terdapat permasalahan kebijakan akan diteruskan oleh pimpinan birokrasi untuk memperoleh kebijakan dari Kepala Daerah. Pendelegasian kewenangan tersebut harus dipahami oleh seluruh jajaran birokrasi, sehingga beban administrasi dan beban kebijakan tidak bertumpu pada individu, yang pada akhirnya

Kepala Daerah akan dapat lebih berkonsentrasi pada produk kebijakan publik. Dari kenyataan ini jelas bahwa kekuasaan kepala daerah sangat luas dan dalam, sebagai penguasa tunggal ia diberi wewenang luar biasa dengan tujuan agar tidak ada “matahari kembar” dalam suatu wilayah kekuasaan. Namun seringkali kekuasaan tunggal ini tidak bisa dimanfaatkan secara bijak. Posisi sekretaris daerah sebagai staf dan pelayan adalah bagaimana agar “mesin birokrasi” bisa berjalan lancar.

Kendala yang dihadapi oleh birokrasi terkait dengan proses penyusunan anggaran publik adalah terkait dengan banyaknya kepentingan-kepentingan, baik kepentingan ekonomi (material) maupun politik. Sistem penggajian yang belum bagus dan masih lemahnya penegakkan hukum di daerah cenderung mendorong birokrasi di daerah untuk memaksimalkan keuntungan dari posisi yang dimilikinya. Kurang transparannya penyusunan anggaran publik dapat dijadikan indikasi sebagai ajang untuk memaksimalkan keuntungan tersebut. Sementara itu, kebijakan desentralisasi telah menjadikan daerah sebagai ajang pengaruh dan perebutan kepentingan-kepentingan politik. Meskipun birokrasi telah menyatakan dirinya netral dari politik, kenyataannya kepentingan-kepentingan politik juga masuk ke wilayah birokrasi, khususnya ketika bersentuhan dengan jabatan-jabatan puncak di daerah seperti kepala dinas, kepala badan dan sekretaris daerah.

Peranan Eksekutif, dalam hal ini Gubernur sebenarnya sangat menentukan terhadap terjadinya intervensi kalangan DPRD. Apabila Kepala Daerah beserta jajaran birokrasinya itu tidak melanggar rambu-rambu yang menjadi kewenangan tugasnya atau berjalan pada rel yang telah ditentukan, serta tidak melakukan suatu tindakan atau kebijakan yang bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku, tentu tidak perlu terlalu dikhawatirkan. Akan tetapi apabila kelemahan dan kesalahan itu bukan berasal dari dirinya, atau yang bisa saja berasal dari aparat dalam

jajarannya, tentu sudah pasti akan merembes kepada tanggung jawabnya secara makro selaku pimpinan di daerah. Jadi dapat dikatakan tidak ada suatu jaminan dalam proses pemerintahan daerah, khususnya untuk saat ini, dapat berjalan dengan baik pada semua lini. Persoalannya sangat kompleks ditengah-tengah berbagai permasalahan internal dan eksternal birokrasi Pemerintah Daerah. Dapat dikatakan sangat sulit untuk menghindari adanya kesalahan ataupun penyimpangan dalam tubuh birokrasi Pemerintah Daerah dalam masa otonomi daerah sekarang. Sementara pada sisi lain kepala daerah itu harus memberikan pertanggungjawaban APBD-nya kepada DPRD, dan inilah sebagai titik kelemahan dari eksistensi seorang Kepala Daerah.

Penyusunan anggaran daerah pada setiap awal tahun anggaran adalah baru pada tingkat estimasi, baik pada posisi penerimaan maupun pengeluarannya, dengan harapan bahwa estimasi itu akan sesuai dengan apa yang direncanakan. Kadang-kadang walaupun sebelumnya telah diperhitungkan dengan menggunakan asumsi-asumsi yang teliti, penerimaan daerah bisa jauh rendah dibandingkan dengan rencana pengeluaran. Apabila hal semacam itu terjadi, baik pihak eksekutif maupun legislatif dapat mengalami kekecewaan, karena bagaimanapun juga pihak legislatif sebelumnya telah mengesahkan anggaran tersebut menurut jumlah dan penggunaannya. Akan tetapi, apabila pihak legislatif mempunyai maksud lain untuk kepentingan politik, dapat saja mereka menyalahkan pemerintah sehingga berakibat negatif terhadap kedudukan politisi yang menjadi lawannya.

Proses politik dalam penyusunan anggaran publik di lembaga legislatif polanya hampir sama dengan yang terjadi di lembaga eksekutif, yaitu dapat terjadi secara vertikal maupun horizontal. Secara horizontal terjadi di antara kalangan partai-partai yang duduk dalam fraksi-fraksi di DPRD. Masing-masing

fraksi biasanya ingin menarik simpati masyarakat, dengan harapan, misalnya mereka dapat terpilih lagi dalam pemilihan yang akan datang. Cara menarik simpati itu bisa bermacam-macam. Misalnya, dalam suatu dengar pendapat dengan eksekutif, fraksi tertentu berusaha untuk mengusulkan kenaikan anggaran untuk pembiayaan sektor atau proyek tertentu. Dalam hal demikian, pemerintah mungkin belum mempunyai gambaran tentang jumlah kenaikan atau bahkan pagu anggaran untuk tahun berikutnya, sehingga pihak pemerintah hanya menampung saja usulan itu. Akan tetapi, usulan ini sudah terekam di benak masyarakat luas melalui media massa, sehingga masyarakat menganggap bahwa kepentingannya telah diperjuangkan oleh fraksi yang bersangkutan. Di sini, pihak fraksi pengusul tentu akan memperoleh tambahan angka prestasi secara politik, sehingga fraksi yang bersangkutan mendapatkan nilai prestasi lagi yang memungkinkan bertambahnya simpati masyarakat.

Dalam perspektif ekonomi, permasalahan mendasar yang terjadi selama ini adalah adanya kesenjangan informasi (*information asymmetry*) yang sangat tinggi di antara eksekutif-legislatif, legislatif-masyarakat, dan eksekutif-masyarakat. Kesenjangan informasi menunjukkan adanya penguasaan informasi yang lebih lengkap di satu pihak, sementara di pihak lain sangat sedikit atau bahkan tidak ada. Eksekutif adalah pihak yang paling unggul, terutama untuk perencanaan anggaran. Keunggulan informatif ini menimbulkan bias dalam pembuatan usulan kebijakan ke legislatif sehingga bila legislatif “lengah”, maka banyak anggaran yang tidak efektif dan efisien. Uniknyanya, ketika legislatif mendelegasikan kewenangan untuk perancangan dan penyusunan anggaran kepada eksekutif, nyaris tak ada kontrol sama sekali. Fungsi pengawasan legislatif masih sering disalah mengerti dan belum dilaksanakan dengan baik.

Beberapa kelemahan legislatif adalah, *pertama*, anggota dewan umumnya tidak memiliki latar belakang pemahaman tentang produk hukum (seperti peraturan perundang-undangan) sehingga akan sangat sulit memahami dan menginterpretasikan dengan benar aturan yang harus diikuti dan dijadikan dasar dalam setiap analisis dan pembuatan kebijakan. Sebaliknya, eksekutif adalah pihak yang setiap aktivitas dan kebijakannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan sehingga harus dipelajari secara terus menerus.

Kedua, sumber informasi utama bagi legislatif tentang peraturan perundang-undangan, manual dan *guidelines* lainnya adalah eksekutif. Eksekutif menyampaikan kepada legislatif peraturan perundang-undangan apa saja yang harus dipelajari dan dipahami bersama-sama. Misalnya, Kepmendagri 29/2002 merupakan dasar penyusunan APBD berbasis kinerja. Namun, melihat proses dan hasil dari penyusunan APBD selama tiga tahun belakangan, berbagai kelemahan dan kesalahan yang masih terjadi setidaknya menunjukkan penguasaan legislatif tentang peraturan tersebut. RAPBD nyaris sama persis dengan APBD [kecuali untuk RAPBD Tahun Anggaran 2006 ini dari hasil observasi pada saat rapat-rapat di DPRD dan dari analisis dokumen pandangan umum dari fraksi-fraksi di DPRD Jawa Timur terlihat bahwa ada banyak pengurangan yang jumlahnya milyaran rupiah terhadap beberapa pos belanja di Satuan Kerja-Satuan Kerja di lingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur, hal ini disebabkan karena kenaikan harga BBM, apabila diasumsikan sebaliknya bahwa apabila tidak ada kenaikan BBM, maka bisa jadi tidak ada pengurangan alokasi belanja pada pos-pos yang dihapus, dikurangi atau hanya digeser saja, sehingga angka pemborosan bisa jadi sama dengan angka hasil pengurangan tersebut]. Artinya, DPRD belum berperan optimal dalam mengamandemen RAPBD sebelum disahkan jadi APBD dan semakin menguatkan

pendapat bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat baik oleh legislatif maupun eksekutif masih bersifat parsial dan temporer. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya jumlah pos-pos anggaran yang dievaluasi oleh Departemen Dalam Negeri terhadap Rancangan APBD Propinsi Jawa Timur, jika legislatif memahami peraturan-peraturan yang terkait dengan anggaran publik tentunya R-APBD yang sudah disetujui di tingkat lokal, tidak akan banyak mengalami evaluasi oleh Departemen Dalam Negeri.

Ketiga, rendahnya motivasi dan kesempatan untuk belajar. Karena latar belakang yang beragam, motivasi untuk menambah pengetahuan dan mengasah kemampuan intelektual anggota dewan juga beragam. Ada yang ingin belajar sungguh-sungguh, tetapi ada juga yang setengah hati atau tidak berminat sama sekali. Hal ini juga terkait dengan, *Keempat*, tidak adanya staf ahli yang dapat membantu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi anggota dewan dalam kapasitasnya memperjuangkan kepentingan publik. Tujuan dibentuknya staf ahli menurut Soekarwo (2003: 289) tujuannya adalah untuk menajamkan kajian strategis dan prioritas APBD, Pemerintah Daerah dapat mengundang tim ahli atau konsultan yang memiliki kapabilitas di bidang pembangunan terkait dengan pertimbangan kepraktisan, keterlibatan tim ahli pada saat penyusunan Draft Arah dan kebijakan Umum APBD dapat juga sekaligus membahas penentuan strategi dan prioritas APBD. Strategi dan Prioritas APBD yang telah dirumuskan dan disusun untuk selanjutnya disampaikan atau dikonfirmasi kepada DPRD, khususnya melalui Panitia *Ad Hoc* (Panitia Khusus atau Pansus).

Terkait dengan posisi staf ahli tersebut, hasil wawancara dengan Djoko Mursinto, menunjukkan bahwa, "*kalaupun ada staf ahli, pilihan-pilihan kebijakan yang diberikan oleh staf ahli lebih sering tidak dimanfaatkan, jadi sia-sia.*" Akan

tetapi pendapat yang berbeda disampaikan oleh Suparto Widjoyo yang mengatakan bahwa:

“saran, masukan serta rekomendasi dari staf ahli memang tidak harus diikuti oleh Dewan, paling tidak sudah ada “*basic research*” yang mendasari cara berpikir Dewan terhadap suatu masalah. Dan “*basic research*” itu adalah tugas dari staf ahli. Selain itu seharusnya kedudukan staf ahli adalah memberikan “*second opinion*” terhadap suatu masalah kebijakan, penyampaian pendapat dalam kerangka “*basic research*” dan didukung oleh nilai-nilai etika akademis ini, akan dapat mengeliminir kemungkinan terjadinya “*pengkhianatan akademis*.”

Pengertiannya adalah pendapat, saran dan masukan yang diberikan oleh staf ahli tidak hanya menjustifikasi kehendak legislatif saja tetapi juga melakukan kritik apabila memang melakukan suatu kesalahan. Dari hasil wawancara dengan Djoko Mursinto diperoleh informasi bahwa:

“apabila seorang staf ahli (orang yang ditunjuk atau dimintai saran terhadap permasalahan kebijakan), selain memberikan pengetahuan serta wawasan secara akademis juga melakukan kritik terhadap kinerja legislatif, maka dapat dipastikan bahwa yang bersangkutan tidak akan di”*pakai*” lagi.”

Kelima, adanya perasaan *inferior* ketika berhadapan dengan eksekutif menyebabkan anggota dewan lebih menggunakan aspek politik (*political power*) daripada aspek ekonomi dalam proses pembuatan kebijakan daerah. Penggunaan *power* oleh anggota dewan adakalanya efektif, tetapi dalam jangka panjang lebih banyak akibat buruknya. Dalam era otonomi daerah ini posisi DPRD relatif kuat dibanding eksekutif, sehingga meski tidak memahami aturan dan prosedur penyusunan anggaran, anggota legislatif dapat merubah usulan anggaran eksekutif atau mengusulkan program/kegiatannya sendiri. Hal ini tentunya akan menimbulkan “ketegangan” dengan eksekutif, sebagaimana pernyataan yang disampaikan oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi Jawa Timur yang dilansir dalam Kompas edisi Jawa Timur (2005):

“Banyak usulan program pembangunan anggota DPRD selama masa reses I Tahun 2005 melebihi nilai maksimal yang ditetapkan, akibatnya tidak semua usulan disetujui Bappeprop. Usulan yang telah terseleksi langsung kami berikan ke masing-masing dinas terkait. Kelebihan dana itu saya potong demi penyesuaian dan kemampuan anggaran.”

Meskipun tidak memiliki dasar hukum, sesuai dengan kesepakatan antara eksekutif dan legislatif, setiap anggota DPRD Jawa Timur mempunyai hak mengajukan program pembangunan dengan nilai maksimal Rp 250.000.000,00. Dengan jumlah anggota DPRD sebanyak 100 orang, maka Pemerintah Propinsi Jatim menyediakan dana Rp 25.000.000.000,00, namun dari hasil masa reses I dari data yang dihimpun, total nilai dana usulan proyek anggota DPRD Jatim adalah Rp 278.000.000.000,00.

Menanggapi data tersebut di atas, Cholili Mugi, anggota DPRD Jawa Timur dari Fraksi Kebangkitan Bangsa yang juga anggota Komisi C (Keuangan), memberikan pernyataan bahwa:

“pengajuan program pembangunan tersebut didasarkan pada aspirasi masyarakat di daerah pemilihannya, semua aspirasi itu kami jumlah dan terima, anggota DPRD Jatim tidak berkepentingan dengan dana yang diajukan, sebab program pembangunan itu langsung dimasukkan ke dalam APBD dan dilaksanakan oleh eksekutif, kami hanya menyerap aspirasi di masyarakat.”

Hasil penelitian dari Kunarjo (2003) menunjukkan bahwa eksekutif juga sering membuat *budget proposal trap*, yakni “perangkap” yang dibuat untuk “menjebak” anggota legislatif ketika membaca RAPBD. Artinya, eksekutif mengalihkan perhatian anggota legislatif pada suatu anggaran belanja tertentu saja sehingga anggaran belanja lain luput dari pengamatan mereka. Misalnya, membuat anggaran DPRD, Sekretariat Dewan dan bidang pekerjaan umum terlalu rendah. Anggota legislatif akan memperjuangkan kepentingan mereka sehingga menguras

waktu dan tenaga yang seharusnya dapat digunakan untuk membahas anggaran lain. Waktu pembahasan anggaran yang sangat sempit sangat mendukung *trap* ini.

Ada pertanyaan mendasar yang sampai sekarang tampaknya belum terjawab. Apakah Pemilu tahun 1999 dan 2004 yang menghasilkan para anggota DPRD terpilih meretas jalan menuju perubahan ke arah demokrasi? Apakah para wakil rakyat kita telah memahami secara benar arti reformasi? Dua pertanyaan mendasar tersebut sering terlontar dalam mencermati kinerja para wakil rakyat kita. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kita harus secara seksama melihat proses dan produk yang dihasilkan para wakil rakyat. Dalam upaya mencari jawaban atas pertanyaan tersebut di atas, terdapat dua hal pokok yang dapat dijadikan ukuran. *Pertama*, bagaimana mekanisme aspirasi masyarakat dapat diserap oleh para wakilnya. *Kedua*, apakah keputusan dari wakil rakyat sudah memenuhi keinginan sebagian besar rakyat.

Penelitian dari Kelompok Kerja Kajian Politik Lokal Pusat Penelitian Dan Pengembangan Hukum Universitas Airlangga bekerja sama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Propinsi Jawa Timur (2001) mengenai Profesionalisme Anggota DPRD Dalam Menyikapi Aspirasi Masyarakat Di Jawa Tmur menunjukkan bahwa profesionalisme anggota DPRD dalam menyalurkan aspirasi masyarakat sangat rendah. Rendahnya profesionalisme anggota DPRD ini dapat dilihat dari rendahnya pemahaman anggota DPRD terhadap aspirasi yang berkembang di wilayah kekuasaannya, rendahnya pemahaman anggota DPRD tentang isu-isu yang ditawarkan partainya saat kampanye Pemilu, rendahnya kemampuan anggota DPRD dalam mentransformasikan aspirasi masyarakat ke dalam kebijakan publik (rendahnya responsivitas), baik dalam bentuk anggaran publik (APBD), penentuan pajak dan retribusi, kontrol terhadap eksekutif, masih jauh dari aspirasi masyarakat, hasil polling, demonstrasi dan unjuk rasa, suara-suara publik yang tergambar dari surat

pembaca dan sebagainya. Hal ini disamping disebabkan kurangnya motivasi anggota DPRD dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat, juga karena adanya tarik menarik kepentingan dengan partainya dan dengan pihak eksekutif.

Dengan mengetahui tentang prosedur pengambilan keputusan dan kelembagaan dalam DPRD akan membawa kita pada penjelasan bagaimana mekanisme aspirasi masyarakat dapat diserap oleh para wakilnya dan harapan demokratisasi dapat terwujud. Dari temuan data di lapangan, terdapat dua kendala nyata yang dihadapi oleh DPRD berkaitan dengan proses politik dalam perumusan kebijakan publik. *Pertama*, lemahnya pemahaman sebagian besar anggota terhadap keputusan yang sesuai dengan rasional publik. *Kedua*, mekanisme sistemik yang menghambat pengambilan keputusan berdasarkan pertimbangan rasional baik dilihat dari sudut pandang kultur politik maupun aturan tata tertib (pranata) yang berlaku.

Mengapa keputusan dari DPRD lewat Peraturan Daerah (Perda) sering tidak memuaskan sebagian besar rakyat di daerah? Pertanyaan ini berkaitan erat dengan kualitas para wakil rakyat di tingkat DPRD. Aspirasi masyarakat dapat diterjemahkan ke dalam suatu kebijakan publik apabila para pembuat kebijakan baik di eksekutif maupun legislatif daerah cukup peka untuk memahami aspirasi mayoritas masyarakat [bukan mayoritas dalam DPRD] menjadi kebijakan yang adil dan merata.

Suatu kebijakan pada tingkat praktis sekalipun harus mampu menjawab persoalan yang timbul di masyarakat untuk mengurangi kerugian sosial dan ekonomi yang lebih jauh. Skala prioritas yang memperhatikan efisiensi dalam artian luas menjadi penting karena harus dipertimbangkan secara rasional dan adil. Penambahan beban sosial masyarakat tanpa menghitung keuntungan sosial yang akan diterima masyarakat, akan menjadi kerugian sosial yang sukar diukur dalam satuan ekonomi. Penyusunan skala prioritas harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat

banyak. Artinya keuntungan dari suatu kebijakan harus diperoleh oleh sebagian besar rakyat dari pada yang dirugikan. Dalam banyak hal, rasional publik tidak diperhatikan karena adanya manipulasi politik atau permainan uang dalam keputusan politik yang lebih dikenal sebagai *money politics*. Prioritas anggaran belanja adalah contoh klasik bagaimana rasional publik harus dikedepankan. Dalam proses legislasi anggaran atau sering disebut sebagai *the politics of budget*, pertimbangan siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan dalam anggaran harus jelas benar. Hukum dasar pertimbangannya adalah sebagian besar masyarakat harus diuntungkan dan hanya sebagian kecil saja yang dirugikan.

Hambatan sistemik dari proses pengambilan keputusan di DPRD muncul karena hak suara meski terletak pada setiap anggota, tetapi lebih mengedepankan kepentingan fraksi. Hampir semua tata tertib DPRD di Indonesia menganut asas tersebut. Artinya para pimpinan fraksi [meskipun jumlahnya sedikit] dapat mengarahkan keputusan pada kesepakatan di tingkat dewan (CSIS, 2003). Fraksi adalah pengelompokan anggota dewan legislatif berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum yang dapat dibentuk berdasarkan gabungan anggota dari dua atau lebih partai politik. Adapun tugas fraksi hanya bersifat koordinasi. Prinsipnya fraksi-fraksi ini berusaha dalam setiap tindakannya dapat secara tidak langsung mempengaruhi citra masyarakat luas bahwa fraksi yang bersangkutan benar-benar membela rakyat, dengan harapan dapat menghimpun kekuatan dalam pemilihan yang akan datang. Untuk menarik simpati ini dapat diperjuangkan melalui ucapan dalam sidang, maupun tindakan di luar sidang, terutama yang langsung mengena di hati rakyat misalnya berlomba-lomba membantu korban banjir, membagi-bagi beras untuk rakyat miskin, dengan tanpa meninggalkan baju seragam fraksinya

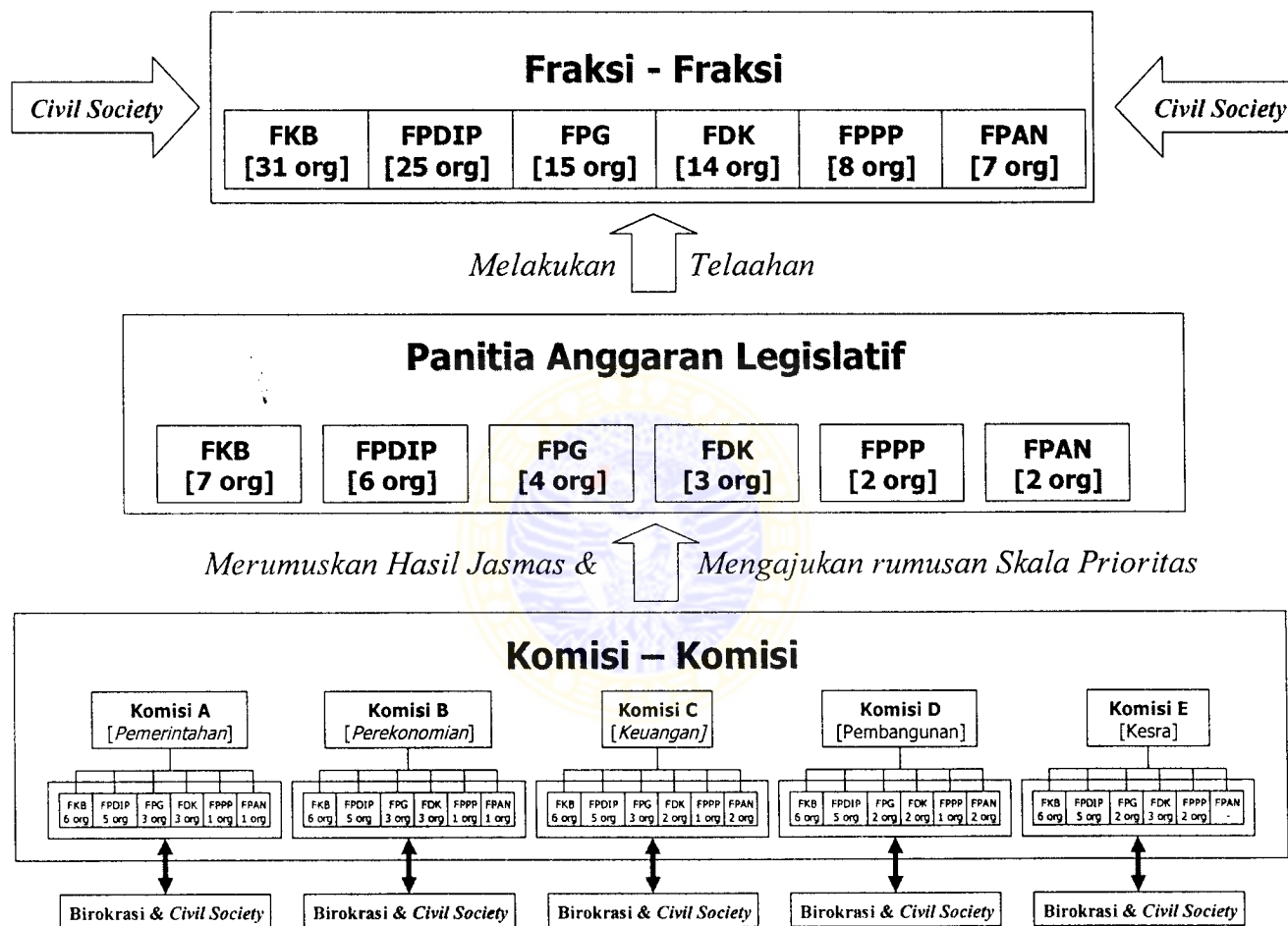
dan mengundang media massa surat kabar dan media elektronik, walaupun yang dibagikan itu mungkin berasal dari anggaran daerah.

Kuatnya ketergantungan pada kebijakan partai menjadi hambatan bagaimana seorang anggota dewan dapat berperan secara maksimal untuk memperjuangkan kepentingan rakyat secara lintas partai, golongan, atau wilayah pemilihan. Seorang anggota dewan seharusnya sudah menanggalkan “*ikatan kepartaian*” dan diganti dengan komitmen politik pada masyarakat di daerah secara keseluruhan. Kultur politik hirarkhis di dalam DPRD setidaknya menopang bertahannya struktur politik yang elitis di kalangan pimpinan dewan. Padahal DPRD tidak mengenal struktur hirarkhis yang memang masih kuat berlaku di dalam struktur kepartaian. Pimpinan fraksi ataupun pimpinan dewan [seharusnya] tidak mempunyai kewenangan untuk melarang seorang anggota dewan untuk tidak menyetujui kesepakatan di tingkat pimpinan dewan. Para anggota dewan seharusnya mempertanggungjawabkan setiap keputusannya pada para pemilih di wilayahnya. Kekhawatiran akan di *recall* [PAW = Penggantian Antar Waktu] oleh partai menjadi ancaman serius bagi kebanyakan anggota dewan bila ketua fraksi ataupun unsur pimpinan dewan dari partainya menduduki jabatan pimpinan partai di daerahnya.

Secara sederhana pola interaksi yang terjadi di lembaga legislatif dapat digambarkan dalam bagan 6.7, dibawah ini.

Gambar 6.7

Pola Interaksi Dalam Penyusunan Anggaran Publik Di Lembaga Legislatif



Sumber : Hasil Analisis

Peran perwakilan rakyat yang diemban oleh DPRD bisa dimaknai sebagai peran keperantaraan. DPRD bukan hanya menjadi perantara yang menjembatani pemerintah (eksekutif) dengan rakyatnya, namun juga menjembatani ketegangan dari berbagai segmen dalam masyarakat yang saling memperjuangkan kepentingannya. Pintu masuk bagi seseorang untuk menjadi anggota dewan adalah afiliasi terhadap partai-partai (dan kekuatan-kekuatan) politik. Keragaman latar belakang afiliasi kepartaian diasumsikan mewakili keanekaragaman kepentingan dalam masyarakat. Yang perlu diketengahkan dalam hal ini adalah, pada saat aktifis partai politik tersebut terserap menjadi anggota DPRD, maka statusnya berubah menjadi wakil rakyat dari golongan manapun.

Berdasarkan analisis terhadap data-data tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa distorsi anggaran yang terjadi selama ini bukan semata-mata persoalan administrasi dan manajerial, melainkan pada kesalahan asumsi yang digunakan oleh aparat birokrasi. Kekeliruan yang mendasar adalah menempatkan negara (pemerintah daerah) sebagai pusat dan di atas segalanya. Dengan paradigma ini maka negara dianggap sebagai satu-satunya institusi yang sah dalam merepresentasikan kepentingan dan pilihan publik. Persoalan yang timbul dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dianggap sebagai problem administrasi dan manajemen yang dapat direspon dengan tindakan perbaikan sistem administrasi dan manajemen pula, yang harus dicatat adalah bahwa anggaran sebagai instrumen terpenting dari kebijakan fiskal merupakan formulasi kebijakan untuk mengalokasikan sumber daya publik. Selain itu proses kebijakan untuk alokasi sumber daya publik bukan semata-mata persoalan administrasi dan manajerial. Proses kebijakan harus dipandang sebagai produk dari hubungan-hubungan sosial yang kompleks sebagai wahana masyarakat yang berpolitik mengartikulasikan ide dan pemikirannya yang kemudian

akan menuntut ke arah pemanfaatan sumber daya bersama (*allocatory power*) dan penegakkan aturan-aturan (*regulatory power*) (Giddens, 1984). Dengan demikian, pelaksanaan pemerintahan dan keputusan publik harus dibuat se-transparan mungkin dengan partisipasi aktif dari masyarakat yang dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan tersebut.

Anggaran merupakan dokumen kebijakan ekonomi pemerintah yang sangat penting. Untuk alasan ini maka transparansi dan partisipasi dalam proses anggaran menjadi sangat penting. Sebagaimana hasil wawancara dengan Erlangga Satriagung Ketua Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Jawa Timur, sebagai berikut:

“Dalam seluruh sistem dan prosedur anggaran diperlukan peningkatan transparansi dengan melibatkan pihak yang berkepentingan dengan program dan anggaran. Dokumen program dan anggaran harus dapat diakses oleh masyarakat, sehingga mereka bisa terlibat sebagai fungsi kontrol. Untuk meningkatkan akuntabilitas publik, diperlukan standar-standar yang *tangible* maupun *intangible* yang antara lain menyangkut *benefit cost ratio*, penilaian harga dan sebagainya. Dengan adanya standar-standar itu, penyusunan program dan anggaran menjadi lebih terukur, obyektif dan rasional sehingga lebih dapat dipertanggungjawabkan. Diharapkan dari peningkatan transparansi dan akuntabilitas ini, birokrasi akan lebih bersih dari praktek KKN. Manajemen harus mengedepankan kompetisi profesional, bukan kolusif dan nepotis. Keputusan harus berdasarkan sistem, bukan selera orang.”

Data kualitatif tersebut di atas sesuai dengan pemikiran dari Shapiro (2000), yang menyatakan bahwa pentingnya transparansi anggaran karena: 1) Bisa mengidentifikasi sedini mungkin terhadap kelemahan dan kekuatan dari suatu kebijakan; 2) Meningkatkan akuntabilitas dalam praktek pemerintahan; 3) Meningkatkan kohesi sosial dan komitmen dari setiap *stakeholder* dalam pilihan-pilihan sosial dari kebijakan anggaran yang saling meniadakan (*trade off*); 4) Meningkatkan iklim investasi karena adanya keamanan yang tercipta melalui kejelasan dari kebijakan pemerintah serta tindakan-tindakan yang akan dilakukannya.

Sebenarnya masyarakat memiliki hak atas informasi anggaran dan juga hak untuk mengemukakan pandangannya mengenai keputusan dalam proses anggaran. Oleh karena itu sudah saatnya ada perubahan paradigma dari yang tadinya pendekatan berpusat pada negara kepada pendekatan yang lebih berorientasi pada masyarakat warga (*society center*). Dengan paradigma ini, maka perencanaan baik dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang mengharuskan adanya *governance* yang bersifat kolaboratif. Dalam paradigma berpusat pada negara, kolaborasi hanya terdiri dari pemerintah dengan unsur teknokratik, dimana sang ahli itu sendiri terpisah dari kepentingan partai-partai yang merepresentasikan keinginan masyarakat, atau kepentingan bisnis yang hanya memiliki sedikit sekali kepentingan terhadap sektor publik. Hal ini menyebabkan kecilnya dasar bagi modal sosial (*social capital*) maupun modal intelektual (*intellectual capital*) untuk menghadapi tantangan pembangunan di masa yang akan datang. Sedangkan dalam paradigma berpusat masyarakat warga, maka kolaborasi dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan berbagai elemen yang mewakili masyarakat warga. Dengan demikian maka modal sosial untuk menghadapi tantangan di masa depan akan semakin besar dan lebih mungkin untuk menghadapi tantangan yang ada.

Terkait dengan keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan anggaran publik, Fraksi Partai Golkar melalui juru bicaranya Sudiyati Mustajab (2005), menyampaikan pandangan Fraksinya, sebagai berikut:

“Sikap kritis masyarakat selama pembahasan APBD Tahun Anggaran 2005 sekarang ini terus bergulir, berbagai elemen masyarakat mengharapkan, agar APBD Tahun Anggaran 2005, benar-benar mencerminkan kuatnya komitmen Pemerintah Daerah (Eksekutif bersama DPRD) dalam mengatasi pengangguran, menghapus kemiskinan dan meningkatkan pelayanan publik pemerintah.”

Aspirasi masyarakat tersebut, sebenarnya sejalan dengan aspirasi Pemerintah Daerah dan karenanya telah ditampung secara proporsional dalam berbagai pos anggaran yang tersedia. Namun apabila pos anggaran yang berkaitan dengan pengangguran, kemiskinan dan pelayanan publik belum tampak dominan secara eksplisit, hal ini dikarenakan pada hakekatnya anggaran publik (APBD) merupakan rencana kerja tahunan yang terintegrasi dalam satu kesatuan anggaran yang secara sinergis dan akumulatif bertujuan untuk memecahkan permasalahan pembangunan yang meliputi pengangguran, kemiskinan dan peningkatan pelayanan publik pemerintah. Walaupun demikian, substansi aspirasi masyarakat tersebut hendaknya dimaknai bahwa betapa kuatnya keinginan masyarakat, agar anggaran publik (APBD) yang direncanakan setiap tahunnya dapat menyelesaikan permasalahan pembangunan secara bertahap yang pada akhirnya dapat membebaskan masyarakat dari kemiskinan dan pada saat bersamaan dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana tujuan pembangunan.

Akan tetapi, fakta yang ada menunjukkan kecenderungan bahwa masyarakat biasanya hanya sedikit sekali yang tahu apa yang terjadi di luar dan di dalam gedung DPRD ketika para anggota legislatif melaksanakan kewenangan dan kewajibannya. Sebagaimana disampaikan oleh Yoppi, wartawan dan penyiar Radio Sonora Surabaya:

“Saya sering mengalami kesulitan ketika akan mewawancarai anggota DPRD, tidak hanya DPRD Jatim, DPRD Surabaya, ketika itu saya mencoba menghubungi anggota DPRD Jatim untuk mengklarifikasi polemik seputar pemberlakuan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri, akan tetapi tidak ada informasi apapun juga.”

Permasalahan tersebut di atas dapat dilihat dari dua hal yaitu: 1) legislatif dan eksekutif menutup diri; 2) tidak ada yang menarik bagi publik. Akibatnya, sidang

untuk membahas laporan pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah [Gubernur] pun kebanyakan rakyat tak peduli, bahkan terhadap sidang untuk pembuatan kebijakan jangka panjang [RPJP dan RPJMD, Renstra SKPD dan dokumen perencanaan lainnya] serta kebijakan-kebijakan lain yang sesungguhnya bersinggungan langsung dengan masyarakat. Oleh karena itu, dapat dimengerti dan dipahami apabila masyarakat tidak mengerti apa yang dimaksud dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Kebijakan Umum (KU), prioritas dan plafon. Belum lagi standar analisa belanja (SAB), analisa biaya (AB), dan standar pelayanan minimal (SPM). Dokumen-dokumen tersebut adalah bagian dari anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*), yang merupakan tolok ukur di dalam penilaian kinerja pelayanan publik. Adalah sebuah ironi ketika masyarakat diminta menilai kinerja pemerintahan daerah (eksekutif bersama-sama legislatif), sementara mereka sendiri tidak memiliki dan mengerti akan *benchmarks* yang dipakai.

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Smeru (2003) dan Tim LBH Surabaya (2005) menunjukkan bahwa rakyat sudah “*sedikit memahami*” tentang APBD dengan melihatnya sebagai;

“anggaran biaya untuk proyek-proyek yang akan dilaksanakan selama satu tahun, tak jarang mereka berkesimpulan bahwa pembahasan APBD sama dengan bagi-bagi proyek antara anggota dewan dengan pejabat-pejabat daerah.”

Bisa jadi pandangan seperti ini salah, namun kita akan kesulitan menjelaskan hakikat anggaran yang sesungguhnya karena proses penyusunan anggaran di daerah sendiri sering tidak mengikuti aturan. Eksekutif dan anggota legislatif sendiri mungkin sangat sulit memaparkan dengan jujur ada apa di balik setiap pembahasan anggaran yang cenderung tertutup.

Sebagai konsekuensi dari pendekatan berpusat masyarakat warga, maka harus dilakukan penguatan pada masyarakat sipil (*civil Society*). Penguatan harus dilakukan, karena praktek politik dan pembangunan di Indonesia telah menempatkan masyarakat warga dalam posisi yang lemah dan terpinggirkan. Ada dua pendekatan yang dapat dilakukan untuk menguatkan masyarakat sipil, yaitu: 1) pendekatan struktural dan 2) pendekatan sosiokultural. Pendekatan struktural dilakukan dengan cara mengadvokasikan berbagai instrumen hukum dan kelembagaan yang memberi peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi, mengakses informasi, dan mengontrol akuntabilitas pemerintahan. Instrumen hukum yang sangat penting untuk menjamin partisipasi dan akuntabilitas anggaran adalah undang-undang/peraturan daerah mengenai partisipasi masyarakat dan undang-undang/peraturan daerah mengenai hak warga untuk mendapatkan informasi mengenai perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Sedangkan instrumen kelembagaan yang penting adalah penumbuhan organisasi lokal dan fungsional yang dapat menampung aspirasi dan menyalurkan kepentingan masyarakat lokal/fungsional sebagai konstituennya. Dengan mengoptimalkan kedua instrumen ini maka kemungkinan terjadinya wacana paralel dapat dihindari.

Dari segi praktek, Pengalaman Porto Alegre di Brazil dengan *Participatory Budgeting* merupakan sumber inspirasi bagi upaya-upaya penguatan masyarakat sipil (*civil society*). Sedangkan secara teoritis ide ini dipengaruhi oleh Putnam dan juga Tocqueville. Alexis de Tocqueville, seperti yang dikutip Fukuyama, menulis:” *The art of association the becomes, as I have sad before, the mother of action, studied and applied by all*”. Pentingnya partisipasi, dialog, demokrasi, *civil society*, partisipasi, *good governance* [atau apa saja] yang secara intensif terjadi di ruang publik [dan dipahami betul oleh birokrat dan para pengambil kebijakan] telah gagal diangkat dan

“*dibaptis*” ke dalam teks-teks formal kebijakan. Sedangkan pendekatan sosio kultural dilakukan melalui proses pendidikan, pengorganisasian, dan pendampingan masyarakat agar masyarakat warga dapat mengakselerasi aspirasi dan kepentingan mereka.

Terjadinya penolakan terhadap anggaran publik (APBD) menunjukkan bahwa masyarakat mulai memperhatikan kinerja pemerintahan di daerah. Masyarakat mulai berani dan tidak ragu melakukan interaksi pada tataran operasional. Partisipasi masyarakat pada perumusan, pelaksanaan dan pengawasan anggaran merupakan wujud nyata kedaulatan rakyat. Konstitusi memberikan hak *budget* pada lembaga perwakilan rakyat yang berarti masyarakat melalui wakilnya menentukan apa saja yang akan dikerjakan pemerintah. Sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas interaksi antara pemerintah dengan masyarakat, maka tinjauan masyarakat atas anggaran publik (APBD) perlu ditingkatkan kualitasnya. Kecakapan anggaran membutuhkan pemahaman tentang isi dokumen anggaran, pada tingkat daerah dokumen anggaran adalah Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD, yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan disetujui DPRD.

Saat ini bentuk penyajian anggaran publik (APBD) masih menekankan pada penggunaan internal (pelaksana) dan teknis ekonomi makro sektoral. Apabila masyarakat ingin memahami dokumen anggaran maka harus juga tersedia dokumen anggaran dalam bentuk yang memudahkan pemahaman publik, berupa tampilan dengan *outcome* bagi tiap-tiap kelompok masyarakat serta dimensi kehidupan praktisnya. Misalnya, masyarakat lebih memerlukan informasi tentang jumlah dan tingkat kualitas sekolah, jumlah kelas, tenaga pengajar, dan berbagai fasilitas pendidikan, dibandingkan angka-angka rupiah sektor pendidikan pada mata anggaran Belanja Aparatur (Rutin) Dinas Pendidikan dan Belanja Pelayanan Publik

(Pembangunan), sektor pendidikan yang terinci dalam berbagai proyek, terlebih bila hanya membaca nama proyek semata.

Anggaran disusun untuk mencapai sasaran tertentu dengan merinci hal-hal yang akan dikerjakan, *oleh siapa, di mana, kepada siapa, berapa dan darimana biayanya*. Konsekuensi negara yang demokratis dan berkedaulatan rakyat adalah pemerintah menjalankan kehendak rakyat. Untuk mengenali kehendak rakyat diperlukan proses politik yang bebas sehingga setiap warganegara dapat menyampaikan aspirasinya. Pernyataan yang sangat sederhana ini menjadi sangat sulit untuk dilaksanakan pada saat terjadi benturan kepentingan antara rakyat dan negara (pemerintah).

Dalam kaitannya dengan pihak di luar pemerintahan di daerah, sesungguhnya pada dokumen anggaran telah tercantum prioritas pelayanan yang akan diberikan oleh pemerintah sesuai dengan tuntutan masyarakat. Kondisi semacam ini merupakan keharusan yang harus dipenuhi pemerintah dalam masyarakat demokratis. Dalam masyarakat demokratis, pengaturan tersebut merupakan perwujudan dari *agregasi* berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat melalui lembaga perwakilan. Dengan mempelajari berbagai macam dokumen anggaran publik (APBD), akan ditemukan kesulitan untuk memahami apa yang sebenarnya dimaksud dalam uraian-uraian anggaran di dalamnya. Sulit rasanya, bagi berbagai kelompok awam (yang seharusnya menjadi sasaran anggaran setelah melalui proses perwakilan dan agregasi menjadi pedoman kerja pemerintah) memahami dokumen anggaran secara mudah dan lugas.

Secara ideal pemerintah seharusnya dapat menyajikan anggaran tidak hanya untuk kebutuhan internal saja, tetapi juga memperhatikan kebutuhan masyarakat. Artinya, pemerintah daerah harus mampu menyediakan dokumen anggaran dalam

format yang lebih dekat dengan kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain, pemerintah harus mampu menyusun format anggaran berdasarkan sasaran pelayanan masyarakat tiap-tiap kelompoknya. Perubahan orientasi tersebut akan mengubah format anggaran menjadi lebih berorientasi pada kebutuhan dan pelayanan terhadap masyarakat.

Malik Cahyadin pemerhati birokrasi – pemerintahan dan aktivis LSM, menyatakan bahwa:

“... realita yang ada pada birokrat-birokrat di Indonesia berbalik 180 derajat, karena ada keengganan para elite politik (legislatif dan eksekutif) untuk membuka tabir proses penentuan angka-angka anggaran yang mereka buat, pertanyaan yang muncul adalah apakah *public hearing* yang kadang diadakan oleh DPRD maupun Pemerintah Daerah menjadi salah satu cerminan dukungan terhadap partisipasi masyarakat terhadap proses perumusan anggaran atau malah dijadikan *icon* popularitas dan legitimasi politik belaka?”

“Karena acara *public hearing* kadang dimanfaatkan segelintir masyarakat yang sudah dikenal oleh birokrat atau DPRD untuk memperoleh apa yang mereka targetkan. Sedangkan masyarakat yang jauh dari akses untuk dikenal maupun kemampuan analisis anggaran yang kurang jarang mendapat kesempatan untuk mengajukan pendapatnya.”

Sebelum hal tersebut terwujud, segenap elemen masyarakat perlu bekerja keras untuk menterjemahkan dokumen anggaran yang saat ini sepenuhnya untuk kepentingan intern pemerintahan, menjadi dokumen yang bisa memberi gambaran tentang layanan apa yang akan diberikan pada tiap kelompok masyarakat. Bentuk-bentuk layanan terhadap berbagai kelompok masyarakat tentu saja harus mempertimbangkan berbagai hal termasuk kemampuan ekonomi, geografis, profesi, dan sebagainya.

Salah satu cara menterjemahkan anggaran publik menjadi dokumen yang mudah dipahami adalah dengan menghitung balik dari berbagai pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah (baik yang dibiayai belanja aparatur (rutin) maupun belanja publik (pembangunan). Cara menghitung balik secara teknis adalah dengan

menjadikan data dan informasi yang terdapat dalam kolom “Keterangan” sebagai dasar pengelompokan untuk melakukan analisis dan penilaian. Keterangan pada dokumen anggaran yang cukup rinci misalnya memberi uraian ringkas kegiatan yang akan dilakukan, sehingga membuka interpretasi bebas tentang tujuan kegiatan bersangkutan. Dalam kolom keterangan juga disebutkan jenis kegiatan, daerah kegiatan dan kelompok sasaran atau penerima pelayanan. Sebagai contoh, dalam kolom keterangan kita bisa membandingkan anggaran kegiatan pembangunan fisik (misalnya pembangunan jalan) dan kegiatan pembangunan non fisik bagi daerah yang secara ekonomis terbelakang. Dengan demikian kita dapat melakukan evaluasi terhadap orientasi anggaran tersebut. Akan tetapi fakta yang diperoleh sampai saat ini dari dokumen-dokumen anggaran publik (APBD) yang ada, memperlihatkan bahwa kolom keterangan tidak banyak memberi “keterangan” karena tidak ada informasi sama sekali dalam Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) dimana lokasi kegiatan, berapa orang yang menjadi target groupnya, dan lain-lain.

Bagaimana caranya memperoleh informasi tentang anggaran publik (APBD) yang lebih rinci, merupakan pertanyaan yang masih sulit dicari jawabannya. Kesulitan tersebut masih menjadi masalah yang juga sangat mendasar bagi pihak-pihak yang ingin mempelajari dan memperhatikan perihal anggaran. Semangat demokratisasi dan profesionalisasi birokrasi yang tengah berlangsung sejalan dengan tuntutan reformasi seharusnya menjadikan sikap pemerintah daerah menjadi lebih terbuka dan transparan. Mereka harus bersedia memberikan dokumen anggaran publik (APBD) kepada pihak yang memintanya. Keterbukaan dan transparansi sesungguhnya akan mendorong terjadinya perdebatan (khususnya tentang APBD) menjadi sehat. Pendapat yang menarik diungkapkan oleh Erlangga Satriagung Ketua Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Jawa Timur, sebagai berikut:

“Selama ini posisi masyarakat dengan akses yang rendah dalam proses penentuan APBD, yang mengikuti acara-acara yang diadakan birokrasi maupun DPRD, cenderung tidak punya daya tawar *“bargaining position”* untuk menyampaikan aspirasinya sehingga kecil kemungkinan anggota dewan akan mengkaji ulang susunan anggaran yang telah dibuat.”

Dari data tersebut diatas, dapat ditarik satu pemikiran bahwa masyarakat harus mulai berani berpartisipasi aktif serta menuntut keterbukaan dan transparansi dalam pembuatan anggaran publik (APBD). Sebagai Peraturan Daerah, anggaran publik (APBD) akan tercantum dalam Lembaran Daerah yang dikelola oleh Sekretariat Daerah. Lembaran Daerah tentang anggaran publik (APBD) “seharusnya” bisa diperoleh melalui Biro Hukum Sekretariat Daerah atau Sekretariat DPRD. Untuk proyek-proyek pembangunan yang diatur melalui Keppres, pemerintah wajib memberikan informasi pada masyarakat sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dari analisis dan pembahasan data-data hasil penelitian tersebut di atas serta berdasarkan pada kerangka teoritis yang dibahas pada bab terdahulu, makin mempertegas prinsip bahwa setiap produk kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pada level manapun sesungguhnya akhirnya harus dikembalikan kepada publik untuk menilai. Di antara berbagai macam kebijakan pemerintah dengan segala produknya itu, hal yang paling penting adalah yang berkaitan dengan anggaran (Dye, 1978). Alasannya sederhana sebab lewat kebijakan anggaran publik itulah segala macam pemenuhan kebutuhan masyarakat mendapatkan legitimasinya. Hanya saja dalam praktiknya di keseharian, proses anggaran itu tidaklah sesederhana seperti apa yang ada di dalam kerangka teoritik. Pada tingkatan praktis setidaknya akan berhadapan dengan dua bentuk persoalan yang melingkupi, yaitu *pertama*, yang berkaitan dengan perilaku politik dari para pejabat politik maupun pejabat publik di daerah yang merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Sebab boleh

jadi hal ini mereka anggap sebagai bentuk penggerogotan atas keamanan otoritas yang selama ini mereka nikmati. *Kedua*, adalah persoalan yang berkaitan dengan aturan-aturan formal yang ada, yakni bahwa masing-masing pihak dan lembaga memiliki batas kewenangan masing-masing serta prosedurnya sendiri-sendiri.

Berkaitan dengan persoalan pertama tadi, kiranya hal itu sangat spesifik dan lokalistik sehingga dibutuhkan tingkat kepiawaian politik tertentu dari masyarakat daerah untuk dapat menyasati perilaku pejabat publik di daerahnya. Sedangkan pada persoalan kedua, dasar rasionalitasnya dapat dijelaskan bahwa dalam proses penyusunan anggaran daerah sesungguhnya ada 4 (empat) fase, yaitu 1) fase pengajuan rancangan dari dinas, badan, lembaga; 2) fase pembahasan Tim Anggaran DPRD; 3) fase pembahasan tingkat komisi; dan 4) fase rapat paripurna DPRD. *Pertama*, dalam hal ini, sesungguhnya masyarakat sudah dapat memulai melibatkan dirinya dalam proses anggaran publik pada bulan Januari sampai dengan bulan Maret sebab pada saat itu proses penyusunan anggaran masih dalam tahap pengusulan dari dinas-dinas sehingga masyarakat dapat memberikan masukan pada dinas-dinas tentang program-program apa saja yang harus mereka ajukan pada pemerintah untuk tujuan kesejahteraan masyarakat. Proses ini dapat ditempuh dengan cara masyarakat mendatangi langsung dinas-dinas yang terkait dan memberikan masukan tentang usulan-usulan program dan proyek yang jelas sarannya untuk kemakmuran masyarakat secara luas. *Kedua*, dalam fase pembahasan oleh tim anggaran DPRD bentuk keterlibatan yang ada tidak lagi pada pengusulan proyek-proyek dan program-program pembangunan lagi, melainkan adalah masukan tentang skala prioritas pembangunan yang ada di daerah. Sebab dalam tahap ini DPRD akan melakukan seleksi atas semua anggaran yang masuk dari dinas-dinas dan tentunya lalu menyesuaikan dengan kondisi keuangan yang ada di daerahnya. Dan tentu saja bila seluruh

usulan dinas itu diterima, kondisi finansial yang ada tidaklah mencukupi. Oleh karena itu, penyusunan skala prioritas akan program-program mana yang harus terselenggara dan mana yang dapat dihapus menjadi suatu keharusan. Sehingga dalam hal ini jangan sampai DPRD malah justru meletakkan program dan anggaran yang tidak mendesak bagi rakyat (*low priority*) di posisi yang paling atas.

Pada fase *ketiga* dan *keempat*, masyarakat dapat melibatkan dirinya dalam proses anggaran publik dengan jalan melakukan kontrol atas proses pembahasan-pembahasan baik di sidang komisi maupun pada sidang paripurna. Pada saat sidang paripurna itulah akhirnya struktur anggaran publik akan disahkan. Dan apabila kontrol masyarakat lemah dalam fase ini, jelas apa yang telah dilakukan pada bagian-bagian terdahulu akan sia-sia. Sebab pada akhirnya, apa yang diputuskan ternyata adalah struktur alokasi APBD yang sama sekali tidak relevan dengan kebutuhan dasar dari masyarakat yang ada di daerah.

Semua proses partisipasi politik masyarakat dalam proses anggaran publik tentulah pada akhirnya akan berujung pada kualitas kognitif dan konstruksi mental aktor-aktor pelaksana di lapangan sendiri, yaitu sampai sejauh mana mereka mampu mengapresiasi kehendak baik untuk melakukan transparansi dalam proses penyusunan anggaran. Sedangkan kualitas kognitif dan konstruksi mental dari aktor publiknya adalah sampai sejauh mana individu-individu di masyarakat menyadari bahwa mereka harus meluangkan waktu dan pikiran untuk urusan-urusan komunal semacam ini sehingga masyarakat tidak lagi terlampau terkungkung pada kepentingan-kepentingan yang melulu bersifat privat dan pribadi. Jadi, intinya ketika kita hendak membicarakan tentang partisipasi politik masyarakat dalam proses anggaran publik, kata kuncinya adalah seberapa besar kemauan kita semua untuk menyelenggarakan pemerintahan yang transparans dan demokratis.

6.3.3 Membangun Kemitraan Dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik

Istilah “kemitraan” tampaknya memiliki kaitan erat dengan peran pengelolaan konflik dan pemeliharaan integrasi sosial. Namun demikian, wacana “kemitraan” ini sebetulnya berpangkal dari keperluan untuk penerahan potensi dalam pengelolaan kepentingan publik. Hal ini berlaku baik dalam ranah ekonomi maupun politik. Oleh karena, negara sebagai agen pengelolaan kepentingan publik biasanya memiliki keterbatasan sumberdaya, dalam kaitan ini “kemitraan” dimaknai sebagai cara untuk, di satu sisi mencari tambahan sumber daya “*resources*” untuk mencukupi kebutuhan dalam pengelolaan kepentingan publik, di sisi lain memberi peluang pada kalangan swasta untuk melakukan upaya menggali keuntungan (*profit making*) di arena publik. Secara politis, kemitraan adalah pemberian “ruang” bagi aktor politik non-negara untuk terlibat dalam pengelolaan kepentingan publik. Konsep kemitraan mengisyaratkan bahwa pengelolaan kepentingan publik, tidak harus menjadi monopoli negara. Sebaliknya, kecenderungan yang terjadi selama ini, pengelolaan kepentingan publik sulit mempertahankan efisiensi. Orientasi “*mengejar keuntungan*” dalam pengelolaan kepentingan publik diharapkan akan menekan kecenderungan inefisiensi. Yang menjadi tantangan adalah, menciptakan mekanisme yang memungkinkan orientasi untuk mengejar keuntungan ini tidak mengorbankan kepentingan publik itu sendiri. Untuk membangun kemitraan diperlukan syarat: 1) tegaknya, [bukan ketatnya], regulasi yang fair; 2) kecermatan agar kemitraan yang terjalin bisa dipertanggungjawabkan secara moral [bukan secara administratif] terbebas dari unsur KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme).

Secara politis, kemitraan berarti pendayagunaan kekuatan politik non-negara untuk menyangga keterbatasan negara. Rakyat tidak hanya merupakan sumberdaya ekonomi (tenaga kerja) namun juga sumberdaya politik. Lebih dari itu, konsep

kemitraan juga menggaris bawahi bahwa antara pemerintah dengan yang diperintah tidak semestinya terjadi hubungan atasan dan bawahan. Justru aktualisasi sumberdaya politik oleh rakyat, bernilai positif bagi penyehatan sistem politik yang bersangkutan (Purwo, 2002). Kemitraan antara organ pemerintah dengan masyarakat memungkinkan terjalinnya hubungan yang tidak jenuh dengan pertentangan, namun bukan berarti bahwa tidak memberi ruang bagi terjalinnya konflik.

Kedekatan antara pemerintah dengan aktor-aktor kunci dalam masyarakat perlu ada batasnya, dan interaksi yang terjadi bisa dimaknai sebagai upaya untuk menjadikan interaksi tersebut sebagai sesuatu yang bermakna positif. Hal ini paralel dengan diijinkannya swasta untuk ambil bagian dalam mengelola sektor publik. Persoalannya, *pertama*, bagaimana agar kedekatan yang terjalin tidak berubah menjadi konspirasi untuk memeras sektor publik. *Kedua*, bagaimana mencari sinergi antara swasta atau masyarakat di satu pihak dengan pemerintah di pihak lain (Purwo, 2002). Dalam perspektif keagenan, Johnson (1994) menyatakan para aktor tersebut sebenarnya mempunyai tujuan yang sama, yakni memaksimalkan kemakmuran masing-masing, sehingga konflik bukanlah keharusan, tetapi pengecualian. Sesungguhnya eksekutif adalah pihak yang *informatively powerful* di pemerintahan. *Politically powerfulness* legislatif berkurang seiring direvisinya UU 22/1999. Sesungguhnya UU No. 32 Tahun 2004 dan PP 24/24 (PP 37/2005) bukan memperlemah kedudukan legislatif, tetapi menempatkan mereka di posisi yang lebih sesuai.

Upaya DPRD mengemban peran perwakilan rakyat bisa ditempuh melalui kemitraan dengan aktor-aktor politik yang ada dalam masyarakat, tokoh-tokoh masyarakat, LSM dan sebagainya. Dalam realita pengambilan kebijakan, di negara yang demokratis sekalipun, selalu terjadi pelibatan aktor-aktor non pemerintah.

Permasalahannya adalah bagaimana masing-masing pihak mengambil perannya dan masing-masing memberikan kontribusi positif lebih dari total perolehan masing-masing kalau dijumlahkan. Selain itu, legislatif harus mau belajar banyak dan dengan segala kerendahan hati mengajak rakyat berpartisipasi menyampaikan keluhan dan kebutuhan mereka karena anggaran publik (APBD) semata-mata adalah alat untuk pemenuhan kebutuhan publik (berdasarkan prioritas). Sinergi eksekutif-legislatif dalam pembuatan keputusan tentang kebijakan anggaran publik tidak boleh tanggung. Keselarasan harus dioptimalkan melalui reduksi atas *self-interest* dan *moral hazard* di masing-masing pihak karena yang menjadi korban dari kebijakan yang salah kaprah adalah masyarakat banyak. Intinya adalah menghindari *sinergi yang setengah-setengah* dengan membuka diri untuk belajar mengerti publik sehingga pada akhirnya publik merasa ikut memiliki pemerintahan.

Klaim yang menyatakan bahwa eksekutif mempunyai keahlian teknis pemerintahan (*government technology*) dan legislatif mempunyai keahlian ideologis (*government political ideology*), tidak akan ada artinya bila keduanya masih bersifat terbelah (*dikotomis*) dan terus menerus berseberangan serta tidak ada upaya sungguh-sungguh untuk mensinkronkan dan menyatupadukan keduanya demi sebesar-besarnya kepentingan rakyat daerah. Dan hubungan yang efektif antara eksekutif dan legislatif tidak perlu hanya dibatasi pada hubungan yang bersifat formal kedinasan, tetapi bisa juga dilakukan secara informal, sehingga mereka bisa berbagi informasi, pengalaman, ketrampilan dan nilai dalam banyak hal, dalam suasana yang lebih rileks dan nyaman.

Sekarang eksekutif tidak lagi menjadi pemain tunggal yang mendominasi seluruh proses kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena kita sekarang hidup di era, yang oleh Rhodes (1998) disebut sebagai *the centerless society* (masyarakat yang

tidak punya pusat), atau *the polycentric state* (negara yang mempunyai banyak pusat), maka peran pemerintah tidak lagi menjadi *supreme*, sebaliknya terdapat “pusat-pusat lain” yang juga mempunyai peran besar dalam menentukan kebijakan publik. Mereka inilah sebenarnya sebagai “pemegang kepentingan kebijakan” (*policy stakeholders*), selain pemerintah. Adapun peran yang dapat dimainkan oleh pemerintah adalah lebih kepada pemberian akses bagi aktor-aktor pemegang kepentingan kebijakan untuk melakukan interaksi dan interrelasi dalam menangani berbagai tugas sosial ekonomi dan mendorong mereka bekerjasama mengatasi masalah-masalah tersebut dan memfasilitasi mereka dalam menjalankan peran-perannya. Dengan demikian diharapkan tidak ada lagi otoritas tunggal yang dominan dan berpengaruh besar dalam proses kebijakan (*there is no longer a single sovereign authority in policy process*), sebaliknya yang ada justru pelbagai aktor yang menangani area kebijakan tertentu, mereka saling berbagi kekuasaan, berbagi tujuan, tidak ada lagi batas yang jelas antara sektor publik, swasta, dan sukarela dan mereka menyatu dalam tindakan, intervensi dan kontrol. Oleh karenanya maka perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah merupakan produk interaksi dan interrelasi sosio politik diantara para pelaku dalam proses pemerintahan yang demokratis.

BAB VII P E N U T U P

7.1 Simpulan

Dari analisis terhadap permasalahan yang telah dilakukan menghasilkan beberapa kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan penelitian, yaitu:

- 7.1.1 Secara umum mekanisme kelembagaan dalam penyusunan anggaran publik di Propinsi Jawa Timur sebagai suatu kegiatan yang dilakukan secara terus menerus guna menyusun program dan memilih serangkaian tindakan dari berbagai alternatif dalam rangka mencapai tujuan serta sasaran yang ditetapkan telah dilakukan, sebagai suatu proses yang melibatkan para *stakeholder*, maka kebijakan yang dihasilkan merupakan hasil dari proses argumentasi antara pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga dapat dipahami apabila hanya kekuatan dan lapisan (institusi) yang memiliki akses politik dan mampu bermain di lingkungan kekuasaan yang akan memperoleh akumulasi keuntungan, sebaliknya, marginalisasi akan semakin terasa oleh kelompok yang tidak memiliki akses struktural dalam pembuatan kebijakan. Selain itu, instrumen yang dijadikan sebagai acuan masih tetap mengadopsi pada peraturan-peraturan yang lama, Pemerintah Propinsi Jawa Timur belum sepenuhnya menerapkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 25 Tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sehingga sampai dengan Tahun Anggaran 2006 ini penyusunan anggaran publik di Propinsi Jawa Timur masih dalam masa transisi. Proses

penyusunan dokumen perencanaan, juga belum sesuai dengan aturan normatif yang berlaku, yaitu penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) disusun, disahkan dan diberlakukan sebelum adanya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).

- 7.1.2 Interaksi antara aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan anggaran publik menunjukkan masih dominannya eksekutif dalam proses penyusunan anggaran publik (APBD), interaksi Pemerintah (eksekutif dan legislatif), sektor swasta dan *civil society* dalam proses formulasi kebijakan anggaran publik pada Pemerintah Propinsi Jawa Timur belum optimal. Proses penyusunan anggaran publik dipahami sebagai suatu proses politik, sehingga didalamnya terjadi tawar menawar politik dari mereka yang mampu mengakses proses pembuatan kebijakan publik itu, atau dengan kata lain, proses penyusunan kebijakan ditentukan oleh faktor kekuasaan, sehingga produk kebijakan anggaran publik sangat ditentukan oleh para elit yang terlibat dalam proses tersebut, dimana kebijakan yang dihasilkan sangat ditentukan oleh kewenangan yang dimiliki, kepentingan dan persaingan yang terjadi antara pihak yang mengusulkan rancangan, pihak yang mengolah usulan dan pihak yang melegalsasikan rumusan kebijakan, serta pihak yang menerima manfaat atau kerugian dari kebijakan tersebut. Dalam konteks ini, keinginan untuk mewujudkan pola penyelenggaraan pemerintahan yang baik melalui pemberian kewenangan kepada daerah dalam melakukan perencanaan dan penyusunan anggaran publik yang mandiri dengan melibatkan seluruh komponen (*stakeholder*) yang ada dalam masyarakat masih sebatas pada tataran wacana, karena dominasi eksekutif dalam kegiatan penyusunan dokumen perencanaan dan penyusunan anggaran publik masih sangat besar.

Dalam konteks ini, eksekutif menempatkan diri sebagai institusi yang memiliki kemandirian atau independensi yang berakibat pada melemahnya peran institusi lainnya, sehingga kemudian membuat eksekutif cenderung menduduki posisi dominan dalam setiap pengambilan keputusan.

7.2 Saran

Bertolak dari kesimpulan hasil penelitian ini, maka berikut ini diajukan beberapa rekomendasi yang kiranya dapat berguna sebagai bahan pertimbangan dalam rangka mengembangkan wacana proses penyusunan anggaran publik dalam bingkai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) di Propinsi Jawa Timur, yakni :

7.2.1 Secara kelembagaan proses penyusunan anggaran publik, khususnya di era otonomi dewasa ini mempunyai kedudukan yang sangat strategis bukan hanya karena menentukan pengalokasian sumber daya secara optimal, namun lebih daripada itu dapat menjadi jalan menuju pemenuhan berbagai kebutuhan riil masyarakat yang akan bermuara pada perbaikan kualitas hidup masyarakat. Disamping itu, perencanaan dan penyusunan anggaran publik yang dilakukan secara komprehensif dan terintegrasi dapat memperbaiki interaksi antar aktor yang ada di daerah. Oleh karena itu, keterlibatan atau sinergitas para *stakeholder* yang ada di daerah sangat diperlukan atau dengan kata lain, pemerintah daerah perlu membuka kesempatan bagi aktor-aktor lainnya (dalam hal ini sektor swasta, legislatif, LSM, Pers dan sebagainya) untuk berpartisipasi dalam setiap proses kebijakan yang ada, dengan mengarahkan pada proses kebijakan yang lebih demokratis dan partisipatoris, sehingga

interaksi yang terjadi diantara para *stakeholder* akan saling memberikan pengaruh demi tercapainya kepentingan bersama.

- 7.2.2 Penyediaan instrumen, prosedur dan mekanisme kerja yang memadai, sederhana dan implementatif serta diikuti oleh perbaikan substansi proses atau mekanisme perencanaan dan penyusunan anggaran publik yang memungkinkan tercapainya prinsip representatif, transparansi, akuntabilitas serta peran aktif masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Dalam konteks ini, pemerintah daerah perlu untuk membuat suatu regulasi yang memungkinkan keterlibatan seluruh *stakeholder* dalam perumusan kebijakan-kebijakan strategis di daerah, yang disesuaikan dengan kondisi daerah dan karakter masyarakat.
- 7.2.3 Peneliti berikutnya dapat melakukan penelitian lebih lanjut mengingat bahwa sebenarnya masih banyak variabel-variabel yang bisa mempengaruhi penyusunan anggaran publik yang tidak terjangkau dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

- Abe, Alexander, 2002. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Cet. 1, Solo : Pondok Edukasi.
- Barata, Atep Adya dan Bambang Trihartanto, 2004. *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah*. Jakarta : PT. Gramedia.
- Baswir, R., 1988, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, BPFE, Yogyakarta.
- Berman, David R., 2000. *State and Local Politics*, 9th Ed. New York: M.E. Sharpe.
- Budiarjo, Miriam, 1981. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Dunn, William N., 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Ed. 2, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Fuady, Ahmad Helmi, dkk., 2002. *Memahami Anggaran Publik*. Cet. I, Yogyakarta : IDEA Press.
- Jones, Charles O., 1994. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Ed. 1, Cet. 2, Jakarta : PT RadjaGrafindo Persada, halm 253-292.
- Kunarjo, 1996. *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*. Ed. III, Jakarta : UI Press.
- _____, 2003. *Anggaran Negara Dalam Era Otonomi Daerah*. Ed. I, Jakarta : ISMEE.
- Mandica, Notrida., 2001. *Desentralisasi, Anggaran Daerah, dan Akuntabilitas Publik*. Kompas, Juni, No. 338 Tahun ke-36, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Mantra, 2004, *Filsafat Penelitian & Metode Penelitian Sosial*, Cet. I, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mardiasmo, 2000. *Implikasi APBN dan APBD dalam Kontek Otonomi Daerah*. Kompak, April No. 23, 573-587.
- _____, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : ANDI Offset.
- _____, 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta : ANDI Offset.
- Munir, H. Dasril, dkk., 2004. *Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI).
- Miles, Matthew B., & M. Huberman. 1992, *Analisis Data Kualitatif (Terjemahan)*, Cet.I, Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Moleong, Lexy J., 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Ed. Revisi, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

- Nasir, M. Safar, dkk, 2003. *Prosiding Seminar Nasional : Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah*. Yogyakarta : FE UAD, BPK Perwakilan III Yogyakarta dan Partnership for Governance Reform in Indonesia (Perpustakaan CSIS).
- Pratikno, Bambang Purwoko, dkk, 2004, *Mengelola Dinamika Politik dan Sumber Daya Daerah*, Kerjasama PLOD Universitas Gadjah Mada & Departemen Dalam Negeri.
- Rinusu dan Sri Mastuti, 2003. *Panduan Praktis Mengontrol APBD*. Jakarta : Civic Education and Budget Transparency Advocation (CiBa) & Friedrich Ebert Stiftung (FES).
- Sosialismanto, Duto, 2001. *Hegemoni Negara : Ekonomi Politik Pedesaan Jawa*. Cet. 1, Yogyakarta : LAPERA Pustaka Utama.
- Subiyantoro, Heru dan Singgih Riphath, 2004. *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi.*, Jakarta: Kompas
- Thoha, Miftah, 1990, *Kebijaksanaan Publik*, Jakarta : UT.
- Warsito dan Teguh Yuwono, 2003. *Otonomi Daerah : Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*. Semarang : Puskodak Undip (Perpustakaan CSIS).
- Watson, Douglas J. And Wendy L. Hasset, 2003. *Local Government Management: Current Issues and Best Practices*. New York: M.E. Sharpe.
- Wiratman, R. Herlambang Perdana, dkk., 2004. *Anggaran Berbasis Kebutuhan Dasar Rakyat Miskin : Sebuah Agenda Advokasi Kebijakan Anggaran dan Perubahan Sosial Akar Rumput*. Cet. 1, Surabaya : Lembaga Bantuan Hukum Surabaya bekerjasama dengan The Asia Foundation USAID.

MAKALAH, JURNAL, DLL:

- Imawan, Riswanda. *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*. Jurnal Ilmu Politik, No. 18, 2002.
- Ratnawati, Tri, *Masalah Kinerja dan Akuntabilitas Kepala Daerah dan DPRD di Era Otonomi Daerah*. Jurnal Ilmu Politik, No. 18, 2002.
- Priyatmoko, *Peningkatan Kinerja Eksekutif dan Implementasi Otonomi Daerah*. Jurnal Ilmu Politik, No. 18, 2002.
- Dampak Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Pemerintah Kepada Masyarakat*. Kertas Kerja Tim Peneliti SMERU, Maret 2002.
- Mencari Alternatif Penyempurnaan Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, (Disampaikan pada Workshop " Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik Dalam Perspektif Lokal)*. Kertas Kerja Kerjasama LIPI dengan SMERU, Agustus 2002.
- Politik Lokal Di Era Desentralisasi : Menuju Otonomi Rakyat (Disampaikan pada Seminar Internasional IV "Dinamika Politik Lokal Di Indonesia : Partisipasi*

dan Demokrasi"). Kertas Kerja Kerjasama Percik, The Ford Foundation, Oxlam- Hong Kong, Juli 2003.

Education and Training at Various Administration Levels Assesing Needs, Ensuring Quality, Annual Conference of the International Association os Schools and Institutes of Administration, Como-Italy, July 2005.

Yilin Hou, *Annual Budgeting and Long-Range Planning: Is There A Fit? – Lesson from Three Case Studies*, Department of Public Administration and Policy School of Public and International Affairs The University of Georgia, Como-Italy, July 2005.

Bekker, Koos, *Five Pillars of Local Governance in Developing Countries*, University of the Free State South Africa, July 2005.

Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (IRDA), 2002. Laporan Penelitian Juni-November.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Bandung: Fokus Media, 2003.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Bandung: Fokus Media, 2003.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Bandung: Fokus Media, 2003.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Bandung: Fokus Media, 2003.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bandung: Fokus Media, 2004.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Bandung: Fokus Media, 2004.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Bandung : Fokus Media, 2004.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.

Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 903/2735/SJ/2005 perihal Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan APBD tahun anggaran 2006.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah