

KEBIJAKAN ANGGARAN PEMERINTAH DAERAH:
STUDI KASUS DI JAWA TENGAH
Local Government Budget Policy: A Case study in Central Java

Arif Sofianto

Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Tengah

ABSTRACT

In local government, budgeting is an important activity that indicates the level of decentralization. It shows a real commitment of local governments to achieve the purpose of improving people's welfare and public services. The purpose of this study is to analyze the structure of budgetary expenditure and revenue (APBD) to determine the priority of regional policy in Central Java for its functions. The method of this study was descriptive qualitative. This study concluded that the local government budget is still heavily dependent on central government, and budget structure to better reflect priorities compliance accounting system and rigid management of public finances, more elite-oriented than the increase in social welfare and public services.

Keywords: *budget, decentralization, local governance*

PENDAHULUAN

Akhir-akhir ini semakin banyak kepala daerah dan anggota legislatif daerah di Indonesia tersangkut kasus korupsi berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah. Di Jawa Tengah, ada kepala daerah yang telah ditetapkan bersalah dalam pengelolaan keuangan daerah, misalnya Bupati Kendal dan Bupati Purworejo. Kasus-kasus tersebut merupakan wujud bahwa pengelolaan keuangan menjadi aktifitas yang sangat penting sekaligus beresiko dalam era otonomi daerah.

Dalam melaksanakan setiap aktifitas, pemerintah daerah selalu membutuhkan dana, akan tetapi dana pemerintah daerah terbatas. Karena keterbatasan anggaran pemerintah daerah, sementara fungsinya penting, maka dibutuhkan skala prioritas, mendahulukan yang satu dibanding lainnya. Dengan demikian, pembelanjakan uang merupakan wujud pernyataan kebijakan konkret pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya.

Seperti apa yang disampaikan Hyde (dalam Sutoro Eko:2008), anggaran

pemerintah sebagian bersifat politik, sebagian mengandung ekonomi, sebagian mengandung akuntansi dan sebagian bersifat administratif. APBD merupakan sebuah dokumen politik yang merepresentasikan tujuan-tujuan politik dengan wujud konkret jumlah uang. Anggaran tidak sekedar terpenuhinya prosedur administrasi, tetapi memenuhi kepentingan politik aktor utama dan kepentingan sosial ekonomi masyarakat. Anggaran adalah sebuah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan pemerintah, baik kebijakan sosial maupun ekonomi (Sutoro Eko: 2008). Dalam penentuan anggaran ada berbagai macam kepentingan yang berpengaruh, terjadi pertarungan antara ranah politik yang menjadi domain legislatif dan ranah administratif (teknokratis) yang menjadi domain eksekutif (Budi Setiyono, 2007).

Di Indonesia, desentralisasi meliputi politik, administrasi dan fiskal atau keuangan. Dengan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam batas tertentu mendapatkan dan mengalokasikan dana

untuk menjalankan fungsinya. Pencapaian desentralisasi tidaklah mudah, karena bersinggungan dengan otoritas pemerintah pusat dalam negara kesatuan, tarik menarik kepentingan elit-elit daerah serta mentalitas aparatur pemerintah daerah yang terbiasa dengan pola sentralistik.

Desentralisasi juga membawa efek samping munculnya “raja-raja lokal” yang mempunyai peran penting dalam perumusan kebijakan. Aktor-aktor daerah sebagai raja-raja kecil tersebut memiliki kesempatan membuat kebijakan yang menguntungkan dirinya sendiri, namun kontradiktif dengan kebutuhan rakyat atau disebut *elit capture* (Sutoro Eko: 2008). Alokasi dan distribusi anggaran untuk

rakyat bersifat residual atau sisa-sisa. Mubyarto mencontohkan bahwa anggaran penanggulangan kemiskinan hanya 40 triliun rupiah, sementara untuk rekapitalisasi perbankan sebesar 600 triliun rupiah (Sutoro Eko: 2008).

Dalam skema desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki berbagai sumber pendapatan, baik dari daerah sendiri maupun dari pemerintah pusat sebagai wujud *horizontal balances* dan *vertical balances*. Gambar dibawah ini menunjukkan sumber-sumber pendapatan pemerintah daerah sebagai wujud desentralisasi fiskal (Departemen Keuangan RI, 2008).



Gambar 1 : hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah
Sumber : Depkeu, 2008

Skema di atas menggambarkan bahwa terdapat 3 sumber utama keuangan Daerah. *Pertama* ialah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD dan lainnya. *Kedua*, Dana Perimbangan yaitu dana yang ditransfer dari pemerintah pusat, terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH) berasal dari sumberdaya alam, pajak atau industri yang komposisinya ditetapkan berdasar undang-undang, Dana Alokasi Umum (DAU) untuk menutup kekurangan dana operasionalisasi kinerja rutin pemerintah daerah yang diterima oleh hampir seluruh daerah di Indonesia dan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk pembangunan sektor-sektor tertentu di daerah yang membutuhkan perhatian khusus

pemerintah pusat. *Ketiga* adalah pendapatan lain yang bersumber dari pinjaman atau bunga. data di atas menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih memiliki ketergantungan fiskal atau hubungan yang kuat terhadap pusat. Sedangkan dalam pengelolaan keuangan, kepala daerah memiliki kewenangan yang cukup besar untuk mengalokasikan ke dalam berbagai mata anggaran.

Dalam skema desentralisasi fiskal seperti di atas, *elite capture* bisa dilakukan dalam bentuk membuat kebijakan yang menguntungkan elit, atau melalui pencurian uang negara oleh para pelaksana urusan pemerintahan. Pencurian tersebut bisa dilakukan dengan bersama-sama atau individu. Banyaknya perjalanan dinas

fiktif, *mark up* pembelian barang dan jasa, imbalan untuk memenangkan proyek, dan lainnya merupakan hal yang wajar dalam birokrasi di Indonesia, dari pusat sampai ke daerah.

Persoalan lain yang dihadapi dalam penganggaran adalah komposisi penggunaan dana yang lebih banyak digunakan untuk operasional pemerintah dibanding tugas melayani dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Para pejabat dan aparaturnya dari tingkat pusat sampai daerah lebih banyak menggunakan dana untuk operasional dirinya sendiri dibanding pelayanan. Sehingga terjadi apa yang disebut sebagai *predatory state*, di mana negara menggunakan lebih banyak uang untuk dirinya sendiri dibanding untuk rakyatnya.

Sistem anggaran pemerintah daerah tertuang dalam Permendagri No. 59 Tahun 2007 sebagai pedoman penyusunan APBD. Sistem ini sangat ketat prosedurnya, setiap belanja terdapat mata anggaran dan dirinci sampai pada satuan pembiayaan. Ketatnya sistem ini kadang menyulitkan pengambil kebijakan untuk mengalokasikan anggaran kepada kebutuhan yang riil dan kontekstual sesuai kondisi lapangan yang berubah, karena semua detil item telah ditetapkan. Sistem tersebut mengacu pada konsep *output oriented*, prinsipnya adalah *performance budgeting* atau anggaran berbasis kinerja, di mana setiap keberhasilan diukur dari keluaran berupa barang atau jasa, dan mengabaikan prosesnya. Dalam banyak kasus, keluaran tersebut tidak dilihat lebih jauh pengaruhnya pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik, namun hanya mengacu pada adanya bentuk barang atau jasa yang dihasilkan, sehingga masih terkesan sebagai sebuah proyek aparat birokrasi. Walaupun sistem sangat ketat, akan tetapi aparat birokrasi juga memiliki keahlian khusus untuk mendapatkan keuntungan dari setiap

penggunaan anggaran tanpa melanggar prinsip akuntansi keuangan negara.

Regulasi di atas tidak menjawab persoalan *predatory state* dan *elite capture* seperti disebutkan diatas. Kenyataan ini menjadi dilema ditengah terbatasnya kemampuan keuangan daerah, tetapi pencurian uang negara tetap terjadi. Sehingga sejauh mana sistem dan mekanisme anggaran daerah efektif mewujudkan tujuan negara dan tujuan otonomi daerah masih dipertanyakan.

Berbagai kondisi diatas merupakan pertimbangan utama mengapa penelitian ini focus pada permasalahan mengenai keuangan dan anggaran pemerintah daerah. Tulisan ini hendak menganalisis permasalahan yang terdapat dalam implementasi keuangan dan anggaran pemerintah daerah sebagai wujud desentralisasi untuk kesejahteraan rakyat.

TUJUAN

1. Mengetahui implementasi desentralisasi dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kab./ Kota di Jawa Tengah
2. Menganalisis prioritas apa yang direpresentasikan dalam struktur APBD pada Kab./Kota di Jawa Tengah

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, yaitu menggambarkan situasi yang terjadi pada obyek yang dikaji, yaitu mengetahui keadaan sesuatu mengenai apa dan bagaimana, berapa banyak, sejauh mana dan sebagainya (Arikunto 2002). Pendekatan yang digunakan dalam studi ini adalah campuran antara kualitatif dan kuantitatif. Data berupa APBD dari Kabupaten/Kota di Jawa Tengah serta data lain yang mendukung. Analisis yang digunakan dalam studi ini adalah analisis kualitatif dan analisis statistik deskriptif, yaitu mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul

dari objek penelitian sebagaimana adanya tanpa membuat generalisasi untuk seluruh populasi (Soegiyono; 2002). Penelitian ini dilakukan selama 3 (tiga) bulan dan dilakukan tahun 2009.

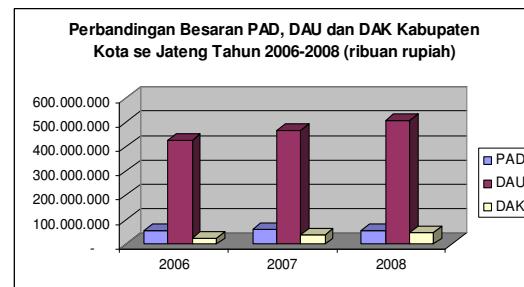
HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Desentralisasi dan Struktur APBD

Pada APBN tahun 2007 sebesar 66% anggaran digunakan untuk belanja pemerintah pusat, sedangkan 34% dialokasikan kepada pemerintah daerah sebagai Dana Perimbangan. Dengan besaran diatas, pemerintah pusat yang hanya memiliki 6 tugas pokok, mengkonsumsi lebih banyak anggaran dibanding sekitar 500 pemerintah daerah di Indonesia dengan 26 urusan wajib dan 9 urusan pilihan. Tugas-tugas pemerintahan daerah tersebut bertumpu pada pendapatan daerah dengan sumber-sumber yang relatif terbatas, sehingga masih mengandalkan dana perimbangan.

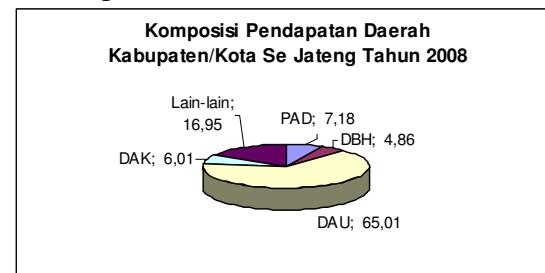
Selain itu, dominasi pusat dan ketergantungan daerah terhadap dana pusat dapat dilihat dari komposisi antara PAD, DBH, DAU dan DAK yang merupakan komponen utama sumber keuangan daerah. Ketidakberdayaan fiskal daerah ini akan berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas pemerintah daerah. Menurut ketentuan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, jika pemerintah dearah tidak bisa melaksanakan tugasnya, maka akan diemban oleh pemerintah diatasnya. Esensi kemandirian daerah menjadi kabur karena setiap tugas pemerintah membutuhkan dana, akan tetapi dana besar selalu diterima oleh pemerintah di atasnya, sementara tugasnya sedikit. Mekanisme tersebut pada intinya tidak membuat daerah menjadi mandiri, namun semakin tergantung kepada pusat. Skema di atas juga tidak membuat daerah menjadi kompetitif, tetapi semakin tidak kreatif karena segala sesuatu sudah diatur oleh

pusat. Lemahnya posisi keuangan daerah yang berimbas pada kemandirian bisa dilihat dari kompsisi PAD, DAU dan DAK seperti digambarkan pada grafik di bawah ini.



Gambar 2 : Grafik perbandingan besaran PAD, DAU dan DAK Kabupaten/Kota se Jateng Tahun 2006-2008.

Sesuai grafik diatas, rata-rata kabupaten/kota di Jawa Tengah tergantung dengan Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat. Dari tahun 2006 sampai 2008, DAU dan DAK kabupaten/kota di Jawa Tengah rata-rata terus naik, sementara PAD mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Dibawah ini disajikan rincian komposisi sumber pendapatan daerah pada tahun 2008.



Gambar 3 : Komposisi Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota se Jateng tahun 2008

Berdasar gambar diatas, pada tahun 2008 diketahui bahwa DAU merupakan komponen terbesar sumber keuangan daerah di Jawa Tengah dengan nilai 65,01% dari total pendapatan daerah tahun 2008. Kabupaten Jepara memiliki komposisi DAU terbesar di Jawa Tengah

yaitu 73,16% sedangkan terendah adalah Kota Pekalongan yang hanya sekitar 42,19% dari total pendapatan daerah.

Komposisi terbesar kedua dalam pendapatan daerah adalah Lain-lain sebesar 16,95%, yang unsur terbesarnya adalah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya (SiLPA), yaitu anggaran yang tidak digunakan tahun sebelumnya sebesar 8,92% dari total APBD. Kota Tegal menempati posisi tertinggi Lain-lain pendapatan dengan nilai 37,56 dan terendah Kabupaten Rembang sebesar 8,57% dari total pendapatan daerah.

PAD menempati urutan ketiga dengan rata-rata sebesar 7,18%, persentase tertinggi adalah Kota Semarang sebesar 17,33% dan terendah adalah Kabupaten Brebes, yaitu 4,36%. Selanjutnya adalah

DAK dengan rata-rata 6,01%, persentase tertinggi adalah Kota Pekalongan yang menerima DAK sebesar 9,29% dan terendah adalah Kabupaten Banyumas dengan 0,97% dari total pendapatan daerah (Biro Keuangan Provinsi Jawa Tengah, 2009).

DBH merupakan komponen terkecil dalam pendapatan daerah, yaitu rata-rata 4,88% dari total APBD. Kota Semarang adalah penerima DBH tertinggi sebesar 10,18%, kemudian terendah adalah Kabupaten Wonosobo yang hanya sekitar 2,70%. Kecilnya DBH dikarenakan pembagiannya masih menguntungkan pusat, untuk sektor yang besar maka bagian pusat besar seperti Migas, sedangkan sektor yang kurang menghasilkan banyak uang sebagian besar diserahkan daerah seperti PBB.

Tabel 1. Komposisi dana bagi hasil pemerintah pusat dan daerah (dalam %)

No	Uraian	Pusat	Provinsi	Kab/Kota Penghasil	Kab/Kota lain di prov.	Lainnya
I	PAJAK					
A	PBB	10	16,2	64,8		9 (biaya pungut)
B	BPHTB	20	16	64		
C	PPh & WPOPDN	80	8	8,4	3,6	
II	SDA					
A	Sektor Kehutanan					
1	Iuran HPH	20	16	64		
2	Provisi SDH	20	16	32	32	
3	Reboisasi	60		40		
B	Sektor Perikanan					
1	Pungutan pengusahaan	20				80 (daerah se Ind.)
2	Pungutan hasil	20				80 (daerah se Ind.)
C	Sektor Pertambangan					
1	Iuran tetap	20	16	64		
2	Eksplorasi/Royalti	20	16	32	32	
D	Sektor Migas					
1	Minyak Bumi	84,5	3,1	6,2	6,2	
2	Gas	69,5	6,1	12,2	12,2	
E	Sektor Panas Bumi					
	Eksplorasi	20	16	32	32	

Sumber: Depkeu, 2008

Dengan skema di atas, pemerintah di tingkatan atas, seperti pemerintah pusat dan provinsi, mendapatkan bagian yang jauh lebih besar dibanding pemerintah

Kabupaten/Kota sebagai pelaksana desentralisasi sesungguhnya. Tugas dan uang yang tersedia tidak seimbang, sehingga tetap terjadi ketergantungan

fiskal yang berimbang pada lemahnya kemandirian daerah. Ketidakseimbangan tugas dan fiskal ini tetap menjadi masalah selama kebijakan belum dirubah.

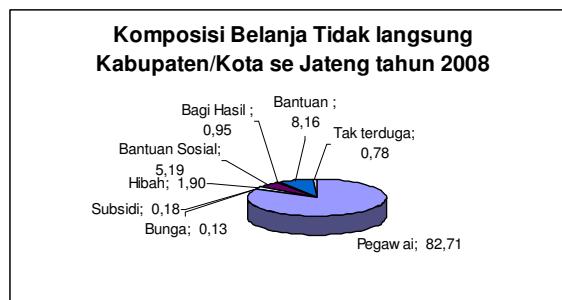
Simpulan yang dapat ditarik dari kondisi diatas adalah bahwa *pertama*, pemerintah pusat masih menguasai sebagian besar sumber keuangan, namun di sisi lain kewenangannya sedikit. *Kedua*, sebagian besar daerah masih sangat tergantung pada instrumen dana perimbangan dari pusat. *Ketiga*, karena tergantung pusat, kebebasan dan kemandirian daerah menjadi terbatas. *Keempat*, konsep desentralisasi fiskal tersebut kurang sejalan dengan konsep otonomi daerah untuk memberikan pelayanan yang lebih dekat terhadap rakyat melalui peningkatan kapasitas pemerintah daerah.

B. APBD dan Prioritas Daerah

Struktur APBD terbagi menjadi dua unsur utama, yaitu pendapatan dan pengeluaran. Dalam konteks anggaran berbasis kinerja, maka analisa yang dilakukan adalah pada pos pengeluaran. Secara struktur anggaran, pos pengeluaran terdapat dalam Belanja Daerah dan Pengeluaran Pembiayaan. Belanja Daerah terdiri dari belanja langsung yang merupakan pembiayaan kegiatan atau program pemerintah dan belanja tidak langsung yang terdiri dari gaji pegawai, bunga hutang dan lainnya. Pengeluaran Pembiayaan merupakan pengeluaran sektor lain yang sifatnya tidak rutin. Kemudian ada beberapa daerah yang memiliki surplus anggaran, dialokasikan sebagai Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Berjalan (SILPA).

Di seluruh Indonesia, komponen utama belanja tidak langsung adalah gaji PNS. DAU yang merupakan komponen terbesar dalam pendapatan daerah, sebagian besar diperuntukkan untuk membayar gaji PNS tersebut. Grafik

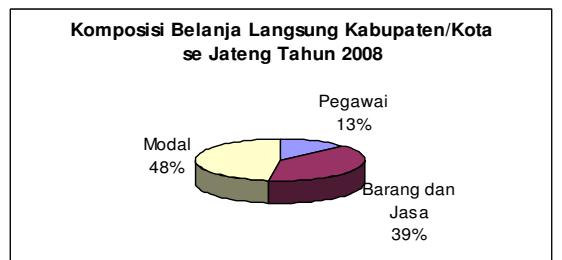
dibawah ini menggambarkan komposisi Belanja Tidak Langsung seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Tengah tahun 2008.



Gambar 4 : Komposisi belanja tidak langsung Kabupaten/Kota se Jateng tahun 2008

Komposisi belanja pegawai mencapai 82,71% belanja tidak langsung. Komponen kedua terbesar adalah bantuan ke desa sebesar 8,16%. Komponen terbesar ketiga merupakan belanja bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat di wilayahnya, sebesar 5,19%, kemudian berturut-turut dana hibah, bagi hasil dengan dearh lain, dana tak terduga dan subsisi serta bunga hutang.

Dalam belanja langsung, komponen belanja yang menempati porsi paling besar biasanya adalah belanja modal dan belanja barang dan jasa. Namun lebih banyak daerah yang komposisi Belanja Modal paling besar, termasuk rata-rata kabupaten/kota di Jawa Tengah, seperti tergambar dalam garfik dibawah ini.



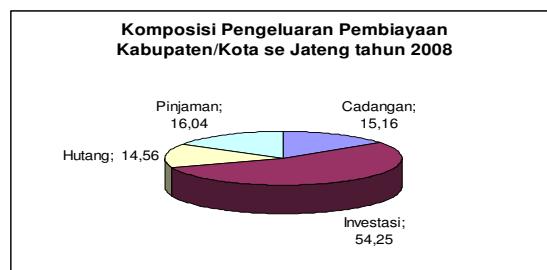
Gambar 5 : Komposisi belanja langsung Kabupaten/Kota se Jateng tahun 2008

Belanja Modal yang berupa pembelian aset daerah untuk operasionalisasi, seperti kendaraan, peralatan dan lainnya menempati urutan pertama dengan besar 48% dari total belanja langsung. Kemudian disusul belanja barang dan jasa yang merupakan belanja habis pakai dengan selisih tidak jauh, yaitu sebesar 39%, sedangkan belanja pegawai rata-rata sebesar 13%. Belanja pegawai yang dimaksud digunakan untuk honor pelaksana kegiatan atau program yang terdiri dari PNS pelaksana kegiatan dan para pakar atau tim ahli yang terlibat.

Dengan demikian, PNS telah menerima pendapatan lain diluar gaji ketika melakukan tugasnya. Hal ini menjadi persoalan secara etis, karena sesungguhnya gaji PNS itulah sebagai "upah" pegawai melakukan tugasnya. Akan tetapi dalam struktur anggaran ini, PNS menerima "upah" tambahan berupa honor ketika melakukan tugasnya. Hampir setiap item tugas PNS memiliki nilai honor tertentu. Disisi lain, masih banyak PNS yang mengeluh bahwa gaji yang diterima belum mencukupi kebutuhan hidup layak. Jika dibandingkan dengan negara-negara lain, gaji PNS Indonesia tergolong rendah, akan tetapi di negara-negara maju, struktur gaji yang lebih tinggi tersebut merupakan satu-satunya pendapatan pegawai. Jadi tidak ada lagi honor dalam pelaksanaan tugas mereka, maka anggaran belanja untuk kepentingan rakyat bisa maksimal, tanpa dikurangi honor pegawai lagi. Maka yang menjadi masalah di Indonesia adalah bahwa struktur gaji belum mampu mengakomodasi seluruh hak dan kewajiban PNS.

Pengeluaran daerah yang lain adalah Pengeluaran Pembiayaan. Sebagaimana disebutkan diatas, bahwa pembiayaan merupakan unsur penyeimbang neraca keuangan daerah. Grafik dibawah ini menggambarkan komposisi pengeluaran pembiayaan

kabupaten/kota di Jawa Tengah tahun 2008.

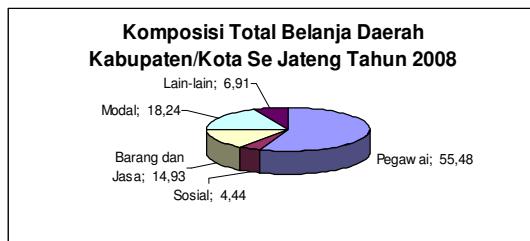


Gambar 6 : Komposisi pengeluaran pembiayaan Kabupaten/Kota se Jateng tahun 2008

Data diatas menunjukkan bahwa sebagian besar pengeluaran pembiayaan digunakan untuk investasi, yaitu sebesar 54,25%. Kemudian digunakan untuk memberikan pinjaman kepada pihak lain, pembentukan dana cadangan daerah dan pembayaran pokok hutang. Ada beberapa daerah yang masih mengalami surplus anggaran, kemudian dialokasikan kedalam Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Berjalan (SILPA), yaitu Kabupaten Semarang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Pati, Kabupaten Blora, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sukoharjo, Kota Tegal, Kabupaten Purworejo, dan Kabupaten Magelang. SILPA tertinggi adalah Kabupaten Magelang, sebesar 8,69% dari APBD dan terendah Kabupaten Semarang sebesar 0,01%. Sedangkan Kabupaten Kudus adalah satu-satunya daerah yang mengalami defisit dalam APBD, yaitu sebesar 0,55%.

Dari ketiga belanja diatas, dapat dibuat sebuah penyederhanaan menjadi kelompok-kelompok belanja terpenting. Pengelompokan dilakukan menjadi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, belanja sosial yang terdiri dari hibah, bantuan sosial dan subsidi, serta belanja lain-lain yang terdiri dari bunga, bagi hasil ke daerah lain, bantuan ke desa,

belanja tak terduga dan semua pengeluaran pembiayaan. Grafik dibawah ini menggambarkan komposisi anggaran kabupaten/kota se Jawa Tengah tahun 2008 berdasarkan pengelompokan diatas.



Gambar 7 : Komposisi total belanja daerah Kabupaten/Kota se Jateng tahun 2008

Data diatas menunjukkan bahwa belanja pegawai merupakan komponen pengeluaran terbesar dalam APBD kabupaten/kota se Jawa Tengah, yang rata-rata mencapai 55,48%. Kabupaten Sragen merupakan daerah yang alokasi belanja pegawainya paling tinggi, sebesar 63,51% dan terendah adalah Kota Tegal yang hanya 38,40%. Belanja terbesar kedua adalah belanja modal sebesar 18,24%. Kota Salatiga adalah daerah dengan alokasi belanja modal terbesar, yaitu 35,34% dan terendah adalah Kota Semarang sebesar 12,02%. Urutan selanjutnya adalah belanja barang dan jasa sebesar 14,93%. Belanja barang dan jasa terbesar adalah Kota Semarang dengan persentase 33,79% dan terendah adalah Kabupaten Karanganyar sebesar 9,09%. Kemudian belanja lain-lain sebesar 6,91%. Belanja terendah adalah belanja sosial yang hanya 4,44% dari total APBD. Kabupaten Pekalongan mengalokasikan belanja sosial terbesar, yaitu 13,30% sedangkan terendah adalah Kabupaten Pemalang sebesar 1,31% (Biro Keuangan Provinsi Jawa Tengah, 2009).

Komposisi diatas setidaknya menunjukkan kebenaran teoritis yang disampaikan sebelumnya. Pertama, negara

bertipe *predatory state*, yaitu struktur pemerintah menggunakan lebih banyak dana dibandingkan dengan belanja untuk kebutuhan rakyat. Besarnya alokasi yang dibutuhkan untuk belanja pegawai dan kecilnya alokasi belanja-belanja sosial menunjukkan hal tersebut. Kedua adalah adanya *elite capture*, yaitu elit-elit pengambil kebijakan cenderung mengarahkan alokasi pada sektor-sektor yang menguntungkan dirinya. Alokasi belanja modal dan belanja barang dan jasa yang besar merupakan lahan yang sangat potensial untuk melakukan *capture* terhadap keuangan negara. Sebagaimana disinggung diawal, banyak elit daerah yang terjerat kasus hukum, salahsatu kasus utamanya adalah dalam proses pengadaan barang/jasa dan pelaksanaan kegiatan yang alokasinya terdapat dalam belanja modal dan belanja barang dan jasa.

Penganggaran selain merupakan proses perbenturan kepentingan politik antar elit daerah, legislatif dan eksekutif, juga perbenturan antara prinsip politis elit daerah dengan kepentingan teknokratis birokrasi daerah. Eksekutif membuat perencanaan berdasarkan kaidah penyusunan yang baku dan kaku, legislatif mengusulkan kegiatan yang aspirasional berdasarkan keinginan konstituen, bahkan keinginan pribadi. Perbenturan dalam interen eksekutif terjadi antara kepala daerah yang berorientasi politis dengan jajaran birokrasi yang berorientasi teknis administratif. Sehingga wujud APBD merupakan percampuran di antar berbagai kepentingan dan perspektif, yang tentu saja ada kompromi dari berbagai kepentingan yang dalam banyak kasus mengabaikan suara rakyat.

Kendala juga terjadi dalam proses perencanaan yang dilakukan eksekutif dalam mekanisme Musrenbang. Dalam konsepnya, Musrenbang merupakan sarana partisipasi masyarakat (*bottom up*) yang diperankan oleh eksekutif, akan tetapi

substansi Musrenbang masih sangat kental dengan nuansa *top down*. Sesuai dengan hasil penelitian Balitbang Provinsi Jawa Tengah (2009) bahwa Musrenbang lebih sebagai sarana sosialisasi dan legitimasi perencanaan yang dibuat pejabat pemerintah secara teknokratis dan *top down*, serta hanya mempertimbangkan kepentingan politis elit daerah, bukan mendengarkan suara masyarakat. Berbagai usulan masyarakat seringkali terganjal oleh mekanisme anggaran, alokasi baku dan arah kebijakan. Sebuah usulan tidak dengan mudah diakomodasi, alasannya adalah bahwa kegiatan atau alokasi anggaran yang diusulkan tidak ada ketentuannya, tidak ada dasar hukumnya, tidak ada pos anggarannya dan sebagainya, bahkan kepentingan partai politik juga mempengaruhi proses tersebut. Prinsip *bottom up* sangat kurang dibanding dengan *top down*.

Kecenderungan tersebut terjadi karena memang perencanaan dan penganggaran di Indonesia pada akhirnya harus tunduk pada rezim akuntansi keuangan negara yang sangat kaku dan ketat. Aturan mengenai keuangan dan anggaran semakin baku dan kaku, yang pada awalnya ditujukan untuk mengurangi potensi korupsi, membuat anggaran lebih bersih dan akuntabel, namun pada akhirnya menjadi jerat bagi pemerintah untuk mengalokasikan anggaran sesuai kebutuhan rakyat. Ditambah dengan gencarnya pemberantasan korupsi di Indonesia, membuat para pajabat daerah sangat takut berkreasi. KPK dan BPK yang semakin ketat melakukan pemeriksaan keuangan sampai ke daerah menjadi momoknya. Ketakutan-ketakutan tersebut, ditambah dengan struktur anggaran yang kaku dan ketat, membuat daerah sulit merepresentasikan dirinya melayani kebutuhan masyarakat yang dinamis, karena lebih banyak sumberdaya diserap untuk pemenuhan sistem akuntansi dan

administrasi keuangan negara serta operasional aparaturnya. Sebaliknya, sistem yang kaku dan ketat tidak menghambat kecerdikan pelaku *elite capture*.

Struktur anggaran pemerintah daerah sesuai Permendagri 59/2007 cenderung membatasi ruang gerak daerah. Kepala daerah atau pejabat daerah lain sangat takut mengalokasikan anggaran untuk hal-hal yang belum jelas aturannya, tidak ada dasar hukumnya dan tidak ada kode rekeningnya sesuai aturan tersebut, padahal dibutuhkan rakyat. Karena salah sedikit saja dalam prosedur pengelolaan uang atau mengalokasikannya, pejabat daerah bisa dituduh korupsi. Ketakutan ini yang memenjarakan para pejabat daerah dalam kerangkeng administrasi dan akuntasi keuangan negara, tanpa bisa berkreatifitas. Akibat ketakutan terhadap tuduhan korupsi, para pimpinan daerah saling berlomba membuat laporan keuangan secanggih mungkin, sebagus mungkin dengan mengandeng pihak ketiga, tetapi mengabaikan kemanfaatan anggarannya. Maka, daerah-daerah dengan pimpinan yang takut berkreasi, tidak akan mengalami perkembangan yang cukup berarti, sebaliknya, daerah yang cukup berkembang adalah yang dipimpin oleh pejabat yang berani menaggung resiko demi terpenuhinya kebutuhan rakyat.

Para pimpinan daerah yang berani mengambil resiko tersebut, menerapkan berbagai strategi yang sering disebut sebagai "siasat lokal" dalam menghadapi rezim akuntansi anggaran pemerintah. Para pimpinan tersebut berpikiran bahwa lebih baik membohongi negara dan pemerintah pusat dibandingkan dengan mengingkari rakyat (Sutoro Eko:2008). Akan tetapi masalah kembali terjadi jika kepala daerah tersebut tidak lagi menduduki jabatannya. Tidak ada jaminan bahwa pengantinya akan meneruskan komitmen kebijakan

tersebut. Sehingga, secara umum pemerintah daerah tetap menghadapi dilema antara tertib anggaran dan demokratisasi anggaran.

Maka sebenarnya konsep *performance budgeting*, yang berorientasi pada kinerja dan hasilnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menjadi bias. *Performance budgeting* lebih memfokuskan pada *output* atau hasil dari sebuah kegiatan yang sangat bersifat fisik. Dengan demikian tidak peka terhadap berbagai proyek yang sebenarnya dilaksanakan untuk kepentingan segelintir orang atau terkesan monumental. Memang program atau kegiatan tersebut menghasilkan barang atau bentuk benda, akan tetapi siapa yang mendapatkan keuntungan dari barang atau benda tersebut tidak menjadi titik perhatian. Pemeriksaan hanya dilakukan sampai pada wujud fisik atau benda hasil kegiatan, tidak memperhatikan siapa sesungguhnya penerima manfaat. Hal ini menjadi dilema, banyak uang yang dikeluarkan pemerintah, banyak barang dan benda yang dihasilkan, seolah-olah pemerintah telah bekerja maksimal, tetapi penerima manfaat bukanlah rakyat banyak, karena hanya sekedar proyek menghabiskan anggaran. Indonesia belum memiliki instrumen untuk mengukur penerima manfaat tersebut.

SIMPULAN

Berdasarkan analisa dan pembahasan diatas, maka untuk menjawab probelam dilema sistem keuangan dan anggaran daerah, dapat disimpulkan:

1. Implementasi desentralisasi dalam APBD masih diwarnai dominasi pusat dan lemahnya posisi keuangan pemerintah daerah, belum menunjukkan desentralisasi yang berorientasi kemandirian daerah. Konsep desentralisasi fiskal atau hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang tidak selaras dengan tugas

dan wewenang daerah disebabkan oleh masih adanya ketimpangan proporsi bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai urusannya, oleh karena itu menyebabkan ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, dengan demikian fungsi pemerintah daerah tidak maksimal. Daerah hanya mendapatkan bagian yang kecil dan sektor-sektor yang kurang menghasilkan, sementara bagian pusat sangat besar untuk sektor-sektor yang banyak hasilnya. Ketimpangan proporsi tersebut memang karena lemahnya posisi tawar daerah dalam perumusan kebijakan mengenai sistem keuangan dan anggaran negara.

2. Kepentingan yang menjadi prioritas dalam APBD adalah tertib administrasi, terpenuhinya standar tata kelola keuangan negara, terpenuhinya operasional pemerintah daerah dan kepentingan elit daerah yang terselubung. Prosedur dan tatanan baku sistem keuangan daerah saat ini kurang memberikan manfaat bagi anggaran yang berbasis kesejahteraan rakyat, karena kuatnya rezim akuntansi yang kaku dan ketat. Sistem yang kaku dan ketat tersebut sebenarnya merupakan agenda pemerintah untuk mencegah terjadinya korupsi, namun justru mengekang pemerintah daerah. Sementara disisi lain, ketat dan kakunya prosedur tersebut bukan halangan bagi pihak-pihak yang memiliki watak korupsi untuk melalukan pencurian uang negara dengan memanfaatkan celah-celah yang ada. Prosedur yang kaku dan ketat, serta tertib administrasi bukannya membuat keuangan menjadi semakin efisien dan transparan, justru semakin mudah dimanipulasi, karena para pelaku tidak memiliki kesulitan

membuat pertanggungjawaban palsu yang sudah tersistem. Adanya aturan baku bahkan menguntungkan mereka yang sudah berpengalaman membuat laporan pertanggungjawaban yang baik tetapi palsu. Kegiatan ini juga didukung oleh sektor swasta penyedia barang dan jasa yang biasa bekerjasama dalam pengadaan kuitansi fiktif dan sebagainya. Maka tujuan sistem anggaran yang kaku dan ketat untuk menghindari korupsi, sebenarnya dimanipulasi besar-besaran oleh para pelaku dan pihak terkait, baik aparat pemerintah maupun swasta. Maka konsep yang kaku dan ketat tersebut ternyata belum mampu menjaga uang negara agar tidak dicuri dan benar-benar untuk kepentingan rakyat.

SARAN

Dari simpulan diatas, maka dapat diberikan saran untuk perbaikan sistem keuangan dan anggaran daerah sebagai berikut:

1. Perubahan kebijakan dalam pola perimbangan keuangan antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Komposisi untuk pemerintah kabupaten/kota diperbesar karena berkaitan dengan tugas dan kewenangan yang luas, sementara untuk pemerintah provinsi dikurangi karena tugas dan wewenangnya tidak begitu luas dan pemerintah pusat juga dikurangi. Untuk itu, perlu dilakukan beberapa perubahan terhadap UU 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta aturan pelaksananya.

2. Melakukan perubahan terhadap sistem keuangan dan anggaran pemerintah daerah agar lebih peka terhadap kebutuhan rakyat dan lebih kontekstual dengan kondisi daerah. Untuk itu, perlu melakukan perubahan terhadap UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta aturan pelaksannanya, terutama Permendagri nomor 59 tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda Provinsi Jawa Tengah dan Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, 2008; *Jawa Tengah Dalam Angka 2008*, Semarang.
Biro Keuangan Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Tengah, Ringkasan DPA Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2008
Eko, Sutoro, 2008,: Pro Poor Budgeting: Politik Baru Reformasi Anggaran Daerah untuk Pengurangan Kemiskinan, www.ireyogya.co.id.
Pelengkap Buku Pegangan 2008; Penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan Daerah, Departemen Keuangan RI, Jakarta.

- Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pengelolaan keuangan Daerah
Setiyono, Budi, 2007; Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik, Penerbit Kalam Nusantara, Jakarta
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota